

978|980|244|983|6

Reglas fiscales para Venezuela:

en la búsqueda de disciplina,
estabilidad y sostenibilidad
en las finanzas públicas

María Antonia Moreno,
Santiago Sosa y
Luis Zambrano Sequín
(Editores)



COLECCIÓN **VISIÓN
VENEZUELA**



Embajada Británica
Caracas

Colección
VISIÓN VENEZUELA



María Antonia Moreno,
Santiago Sosa y
Luis Zambrano Sequín
(Editores)

**REGLAS FISCALES
PARA VENEZUELA:**
en la búsqueda de disciplina,
estabilidad y sostenibilidad en
las finanzas públicas



Embajada Británica
Caracas



abdiciones

Caracas, 2021

Reglas fiscales para Venezuela: en la búsqueda de disciplina, estabilidad y sostenibilidad en las finanzas públicas

María Antonia Moreno, Santiago Sosa y Luis Zambrano Sequín (Editores)

Universidad Católica Andrés Bello

Montalbán, Caracas (1020)

Apartado 20.332

Corrección de textos:

Diseño y diagramación: Reyna Contreras M.

Depósito legal: DC2020000752

ISBN: 978-980-244-973-6

© Universidad Católica Andrés Bello

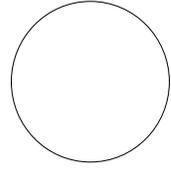
Primera edición, 2021

Reservados todos los derechos.

No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información, ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado –electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc.–, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.

El presente estudio es resultado del proyecto *Fortaleciendo la gestión de las finanzas públicas en Venezuela mediante el apoyo al diseño de un adecuado marco fiscal para la política fiscal*, implementado por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), con el patrocinio de la Embajada Británica en Caracas como parte de su Programa Bilateral de Asistencia Oficial al Desarrollo del año fiscal 2019-2020. Su contenido es responsabilidad exclusiva de sus autores y no representa la posición oficial de la Embajada británica, del Gobierno británico, ni de la UCAB.

Índice de contenido



Índice de tablas	2
Índice de gráficos	4
Índice de recuadros	5
Abreviaciones en el texto	6
Siglas utilizadas para variables y parámetros.....	9
Acerca de los Autores.....	10
Prólogo.....	13
Introducción general	15
1. Reglas fiscales: estado del arte e inferencias para el caso venezolano.....	25
2. Diseño de un modelo macroeconómico para evaluar el impacto de la regla fiscal.....	91
3. Diseño de la regla fiscal óptima para Venezuela: Un ejercicio de simulación para el período 2020-2026.....	111
4. Consideraciones de economía política en relación con el establecimiento de una regla fiscal e implicaciones para el caso venezolano.....	164
5. Identificación de los requerimientos políticos, legales e institucionales para el establecimiento de una regla fiscal en Venezuela.....	213

Índice de tablas

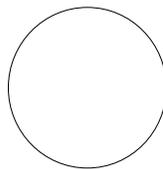


Tabla 1.1. Experiencias de implementación de reglas fiscales	74
Tabla 2.1. Requisitos de información para la estimación del sistema de ecuaciones.....	102
Tabla 3.1. Resultado Financiero del GC (% del PIB).....	121
Tabla 3.2. Variables petroleras.....	122
Tabla 3.3. Venezuela: saldo de la deuda financiera del GC (en millones de USD)	124
Tabla 3.4. Deuda externa del GC (en millones de USD)	124
Tabla 3.5. Duración de los Bonos Soberanos de Venezuela	127
Tabla 3.6. Monto de la Deuda Soberana a Reestructurar	128
Tabla 3.7. Refinanciamiento de la Deuda Soberana Reestructurada	130
Tabla 3.8. Refinanciamiento de la Amortización de la Deuda con los Organismos Multilaterales.....	130
Tabla 3.9. Tasas de interés para cupones por año	131
Tabla 3.10. Ingresos fiscales no petroleros totales, estructurales y cíclicos (mmm USD y % del PIB)	135
Tabla 3.11. Ingresos fiscales petroleros totales, estructurales y cíclicos (en mmm USD y % del PIB).....	137

Tabla 3.12. Aportes a la seguridad social (mmm USD)	138
Tabla 3.13. Evolución esperada del PIB potencial (mmm USD)	141
Tabla 3.14. Evolución esperada de los recursos del FEF (mmm USD)	145
Tabla 3.15. Ingresos, gastos y financiamiento estimado de la gestión fiscal en el período de proyección (% PIB)	149
Tabla 3.16. Ingresos, gastos y financiamiento estimado de la gestión fiscal en el período de proyección (mmm USD)	150
Anexo 2.2	
Tabla A 2.2.1. Evolución publicación oficial de estadísticas fiscales	107
Tabla A 2.2.2. Publicación de estadísticas fiscales a cargo del MPPEF de Venezuela	108
Anexo 3.2	
Tabla A 3.2.1. Resultados del Modelo VAR usado para la obtención de la elasticidad de los ingresos fiscales petroleros con respecto a la brecha de precios	156
Tabla A 3.2.2. Prueba de estabilidad del VAR	157
Tabla A 3.2.3. Prueba de autocorrelación del VAR	157
Anexo 3.3	
Tabla A 3.3.1. Componentes estimados por TRAMO-SEATS y TRAMO	159

Índice de gráficos

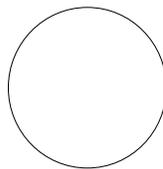
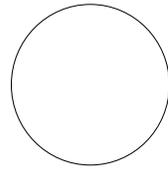


Gráfico 1.1. Venezuela: indicadores seleccionados.....	27
Gráfico 1.2. Venezuela: inflación mensual.....	28
Gráfico 1.3. Venezuela: PIB <i>per cápita</i> comparado.....	28
Gráfico 1.4. Venezuela: gasto público <i>per cápita</i> y precio de la cesta petrolera	29
Gráfico 1.5. Venezuela: índice de gobernanza de recursos naturales (IGRN).....	36
Gráfico 1.6. Venezuela: proyección de la trayectoria de la razón deuda/PIB	39
Gráfico 3.1. Dinámica de la deuda para diferentes escenarios de tasas de crecimiento.....	125
Gráfico 3.2. Curva de rendimientos para Venezuela.....	131
Gráfico 3.3. Evolución del saldo de la deuda externa reestructurada del GC (% PIB).....	132
Gráfico 3.4. Evolución del servicio de la deuda externa reestructurada GC (% PIB).....	133
Gráfico 3.5. Simulación de trayectoria de la deuda externa del GC (% PIB).....	134
Gráfico 3.6. Ingresos fiscales no petroleros totales, estructurales y cíclicos (mmm USD).....	136
Gráfico 3.7. Ingresos fiscales petroleros totales, estructurales y cíclicos (mmm USD).....	137
Gráfico 3.8. Evolución de las transferencias	

a Gobiernos subnacionales (% PIB)	139
Gráfico 3.9. Evolución esperada del PIB potencial y el PIB corriente (mmm USD)	141
Gráfico 3.10. Proyección del precio Brent según varias fuentes (USD/b) .	142
Gráfico 3.11. Evolución esperada del precio promedio de la cesta petrolera venezolana observado y tendencial (USD/b)..	143
Gráfico 3.12. Evolución esperada de la producción, consumo interno y exportaciones de petróleo (mbd)	144
Gráfico 3.13. Gasto fiscal no discrecional (% PIB)	146

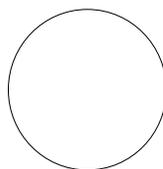
Índice de recuadros



Recuadro 1. Cronología de reglas fiscales. Venezuela (hitos fundamentales)	33
Recuadro 2. El índice de gobernanza de los recursos naturales (IGRN) ...	36
Recuadro 3. Condiciones de solvencia y sostenibilidad de la deuda pública	39
Recuadro 4. Tipos de reglas fiscales.....	44
Recuadro 5. Desventajas del balance financiero fiscal en el diseño y evaluación de las políticas fiscales	67
Recuadro 6. Agregados fiscales para la definición de reglas fiscales.....	68
Recuadro 7. Condiciones y tipos de financiamiento: Fondo Monetario Internacional	115
Recuadro 8. Condiciones y tipos de financiamiento: Banco Mundial.....	118
Recuadro 9. Condiciones y tipos de financiamiento: Banco Interamericano de Desarrollo.....	118
Recuadro 10. Cláusulas de escape a las reglas fiscales en varios países	176
Recuadro 11. Evolución de los consejos fiscales independientes	177
Recuadro 12. La materia fiscal en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)	196
Recuadro 13. Innovaciones en el marco legal fiscal: la LOAF del año 2000.....	197
Recuadro 14. Reformas de la LOAF 2001 y 2005	199
Recuadro 15. Cambios en las leyes del FEM	200

Recuadro 16	Debilitamiento de la Descentralización	200
Recuadro 17.	Principales instrumentos normativos a nivel nacional	219
Recuadro 18.	Procedimientos de formación de normas	222

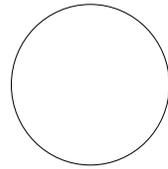
Abreviaciones en el texto



AAP	Acuerdo Anual de Políticas
AIRF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
AN	Asamblea Nacional
ANC	Asamblea Nacional Constituyente
ART	Artículo
BANDES	Banco de Desarrollo Económico y Social
BCA	Balance Cíclicamente Ajustado
BCV	Banco Central de Venezuela
BF	Balance Fiscal Financiero
BFE	Balance Fiscal Estructural
BFNP	Balance Fiscal No Petrolero
BFNPE	Balance Fiscal Estructural No Petrolero
BFPNP	Balance Fiscal Primario No Petrolero
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CBO	<i>Congress Budget Office</i> (Oficina de Presupuesto del Congreso de EE. UU.)
CE	Cláusulas de Escape
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CF	Consejo(s) Fiscal(es)
CFG	Crisis Financiera Global del 2008-2009
CFG	Consejo Federal de Gobierno
CFI	Consejo(s) Fiscal(es) Independiente(s)
CJI	Concepto Jurídico Indeterminado
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal
CRBV	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
DD.HH.	Derechos Humanos
FCI	Fondo de Compensación Interterritorial
FEM	Fondo de Estabilización Macroeconómica
FIEM	Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONDEN	Fondo de Desarrollo Nacional
GFNP	Gasto Fiscal No Petrolero
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
GFPNP	Gasto Fiscal Primario No Petrolero

GFPNPe	Gasto Fiscal Primario No Petrolero Estructural
HIP	Hipótesis del Ingreso Permanente
IFNP	Ingresos Fiscales No Petroleros
INT	Pago de Intereses sobre la Deuda Pública
LOAF	Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público
LRF	Ley de Responsabilidad Fiscal
OAEF_CR	Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso de la República
OCDE	Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico
OTP	Oficina(s) Técnica(s) de Presupuesto
PDVSA	Petróleos de Venezuela S.A.
PIB	Producto Interno Bruto
PIBNP	Producto Interno Bruto No Petrolero
PRRN	Países Ricos en Recursos Naturales
RBFE	Regla del Balance Fiscal Estructural
RF	Regla(s) Fiscal(es)
RN	Recursos Naturales
ROAEF_CLN	Reglamento de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Comisión Legislativa Nacional
ROAEF_CR	Reglamento de la OAEF_CR
TSJ	Tribunal Supremo de Justicia

Siglas utilizadas para variables y parámetros



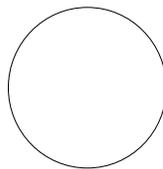
Variables:

<i>bfp</i>	balance fiscal primario
<i>bfp_e</i>	balance fiscal primario estructural
<i>bfp_c</i>	balance fiscal primario cíclico
<i>bft</i>	balance fiscal total
<i>d</i>	deuda/PIB
<i>FEF</i>	Fondo de Estabilización Fiscal
<i>FRF</i>	Función de Reacción Fiscal
<i>g</i>	tasa de crecimiento del PIB
<i>gf</i>	gasto fiscal
<i>gfp</i>	gasto fiscal primario
<i>gfp_e</i>	gasto fiscal primario estructural
<i>gfp_d</i>	gasto fiscal primario discrecional
<i>gfp_{d_e}</i>	gasto fiscal primario discrecional estructural
<i>gfp_{nd}</i>	gasto fiscal primario no discrecional
<i>gfp_{nd_e}</i>	gasto fiscal primario no discrecional estructural
<i>ifn_{pet}</i>	ingreso fiscal no petrolero
<i>ifn_{pet_e}</i>	ingreso fiscal no petrolero estructural
<i>ifn_{pet_c}</i>	ingreso fiscal no petrolero cíclico
<i>if_{pet}</i>	ingreso fiscal petrolero
<i>if_{pet_e}</i>	ingreso fiscal petrolero estructural
<i>if_{pet_c}</i>	ingreso fiscal petrolero cíclico
<i>ift</i>	ingreso fiscal total
<i>int</i>	intereses de la deuda pública
<i>PP_{pet_{exp}}</i>	precio del petróleo de mercado o corriente
<i>PP_{pet_p}</i>	precio del petróleo de largo plazo
<i>r</i>	tasa real de interés
<i>VPPEF</i>	volumen de producción petrolera equivalente en términos fiscales
<i>Y</i>	PIB real
<i>YPET</i>	PIB real del sector petrolero
<i>YNPET</i>	PIB real del sector no petrolero
<i>Y_p</i>	PIB real potencial

Parámetros:

A	Variable dicotómica del FEF
B	Variable dicotómica de la ecuación reducida
Θ	Elasticidad de $ifpet$ respecto al precio del petróleo
ν	Elasticidad de $ifnpet$ respecto al PIB
μ_1	Proporción de transferencias a Gobiernos subnacionales respecto a los ift
μ_2	Proporción de aportes a la seguridad social respecto al PIB

Acerca de los autores



María Fernanda Innecco Durán

Abogada *cum laude* de la Universidad Católica Andrés Bello (2012), especialista en Derecho de Familia y Niño, mención *cum laude* (2018). Profesora de Prácticas de Civil I, Clínica Jurídica y Derecho Civil V en la Universidad Católica Andrés Bello. Investigadora en diversas áreas del derecho tales como derecho constitucional, derecho civil, derecho administrativo y financiero. Actualmente también ejerciendo en libre ejercicio el área de Derecho Contencioso Administrativo.

Luis Alberto Miquilena Marín

Economista (Universidad Central de Venezuela). Diplomado en Gestión de Riego en Instituciones Financieras (Instituto Latinoamericano de Actualización Profesional, ILAP). En la actualidad es asesor ejecutivo en la Vicepresidencia de Estudios Económicos del Banco Central de Venezuela (BCV). Ha ejercido cargos de director adjunto en la Dirección de Administración de la Deuda Pública y de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Finanzas. Igualmente, ejerció el cargo de jefe de división de la Gerencia de Estudios Económicos del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT). Investigador en la Oficina de Seguimiento y evaluación de Políticas Públicas del Ministerio de Finanzas y en la División de Investigación y Estudios del SENIAT. Ha participado en diversas investigaciones en materia económica, específicamente en temas relacionados con las finanzas públicas y la política tributaria en Venezuela.

María Antonia Moreno

Economista graduada en la Universidad Central de Venezuela (UCV), con Maestría y PhD en Economía de la University of Notre Dame (Indiana, EE. UU.). En general, experiencia académica de pre y postgrado, y en actividades de investigación y de consultoría concentradas en temas de macroeconomía, finanzas públicas y economía política fiscal, con publicaciones en libros y artículos relacionados con dichos temas. Desde 2004 se desempeña como consultora independiente en distintos proyectos de investigación patrocinados por agencias de los sectores público y privado tanto nacionales

como internacionales (Corporación Andina de Fomento, Organización de Naciones Unidas, Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la UCV, entre otras). Ha sido profesora asociada de la UCV y de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Fue coordinadora de la Cátedra Ernesto Peltzer de la Facultad de Economía y Ciencias Sociales de la UCV, patrocinada por el Banco Central de Venezuela (BCV). Se desempeñó como economista sénior del BCV y de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso de la República y, posteriormente, de la Asamblea Nacional. Igualmente, fue economista sénior de la Oficina de Programación y Análisis Macroeconómico del Ministerio de Finanzas.

Jaiber Alberto Núñez Urdaneta

Abogado *summa cum laude* de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) (2015), estudios culminados en la Maestría en Derecho Constitucional de la UCAB. Profesor de pregrado y postgrado de Derecho Constitucional, Constitucional Comparado, Metodología de la Investigación Jurídica y Fuentes e Interpretación Constitucional en la Facultad de Derecho de la UCAB. Investigador en el área de Derecho Constitucional del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UCAB. Igualmente, se ha desempeñado como pasante de la Fundación Konrad Adenauer en la Consultoría Jurídica de la Asamblea Nacional. Actualmente es abogado asesor del Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro y colaborador de las organizaciones no gubernamentales Centro de Estudios Derecho y Democracia (CEDED) y Un Estado de Derecho (UED).

Francisco Sáez

Economista por la Universidad Central de Venezuela (1992), con doctorado en Economía por la Universidad Complutense de Madrid (2003). Profesor Asociado del IESA adscrito al Centro de Políticas Públicas. Fue investigador de la Oficina de Investigaciones Económicas y gerente de análisis económico y programación en el Banco Central de Venezuela. Ganador del Premio Ernesto Peltzer en dos ocasiones. Ha sido profesor a tiempo parcial en la Universidad Central de Venezuela, en la Universidad Católica Andrés Bello y en la Universidad Carlos III de Madrid. Ha colaborado con distintos medios de comunicación y es autor de diversas publicaciones en el área de macroeconomía y economía aplicada.

Santiago Eduardo Sosa Pulido

Economista egresado de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), estudiante de la Maestría en Economía Aplicada en la UCAB. Profesor de Microeconomía en la Escuela de Economía y profesor-investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCAB.

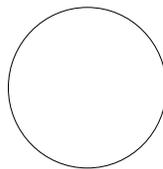
Rafael Enrique Tobía Díaz

Abogado *summa cum laude* de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) (2003). Es especialista en Derecho Tributario, egresado con la *mención honorífica* de la Universidad Central de Venezuela (UCV) (2009). Desde 2005 ha sido profesor y jefe de la cátedra de Introducción al Estudio del Derecho de la UCAB. También ha sido profesor de Derecho Tributario y Tópicos de Derecho Tributario de la Universidad Metropolitana (UNIMET). Investigador invitado del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UCAB. Miembro de número de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario (AVDT) y del Comité de Derecho Procesal Tributario de esa asociación.

Luis Zambrano Sequín

Economista por la Universidad Central de Venezuela (UCV), doctor en Economía por la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), Master of Science in Economics por la Illinois State University, Postgrado en Planificación del Desarrollo Regional en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Profesor titular del pregrado y postgrado de Economía y profesor-investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCAB, profesor invitado en el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), profesor asociado (j) de la Escuela de Economía de la UCV. Individuo de número de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Fue subdirector (fundador) de la Oficina de Asesoría Económica del Congreso de la República de Venezuela, jefe del Departamento de Investigaciones Económicas de la UCAB, director de Planificación de la Ordenación del Territorio de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República de Venezuela (CORDIPLAN) y economista sénior de la Gerencia de Investigación Económica del Banco Mercantil. Asesor en diferentes instituciones públicas y privadas. Ha publicado libros y artículos en las áreas de macroeconomía y política económica, sistema financiero, regímenes cambiarios y programas de estabilización.

Prólogo



Andrew Soper
Embajador británico en Venezuela

En los últimos años, la reconstrucción de Venezuela y sus desafíos han sido temas centrales en el debate público nacional e internacional. Su causa radica en el amplio alcance de la crisis económica venezolana que ha resultado, a su vez, en la crisis humanitaria más intensa que haya sido provocada por el hombre en la historia moderna de América Latina. Su impacto, ilustrado dramáticamente por el éxodo de casi cinco millones de venezolanos hacia otros países, representa un reto sin precedentes para Venezuela y la región.

La necesidad de un sólido marco institucional surge como un factor imprescindible para formular e implementar propuestas factibles que den frente a esta situación. Además, la asistencia técnica especializada y de apoyo financiero por parte de instituciones multilaterales y regionales son requisitos fundamentales para la reconstrucción de Venezuela. Por lo tanto, garantizar una efectiva gestión de las finanzas públicas será un aspecto clave para estas instituciones.

Por otra parte, la pandemia del COVID-19 ha representado un verdadero reto para los hacedores de política a nivel mundial en cuanto a la eficacia y la eficiencia de sus instrumentos. Este evento ha puesto en evidencia la relevancia de una política fiscal cuidadosamente diseñada como elemento clave para encaminar a los países hacia la recuperación económica.

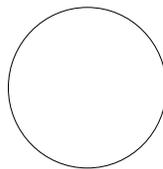
En este contexto, las reglas fiscales constituyen un instrumento de política pública que podría contribuir a la obtención de un marco institucional fortalecido y a una mayor disciplina fiscal. En el Reino Unido, su uso como herramienta de política fiscal se remonta hacia 1997, a la cual se sumaría más tarde la creación de la Oficina para la Responsabilidad Presupuestaria, cuya misión consiste en el análisis independiente y técnico de las finanzas públicas.

Este trabajo, preparado por la Universidad Católica Andrés Bello, representa un importante aporte hacia el diseño y la discusión de opciones de política fundamentadas en evidencia y destinadas a apoyar la recuperación económica. La actual crisis requiere de soluciones preferiblemente planteadas y hechas en Venezuela y por venezolanos.

Con planificación y apoyo internacional, Venezuela podría volver a tener políticas económicas sensatas y recuperar su lugar como una de las economías más dinámicas del mundo en desarrollo. Sin embargo, la recuperación y la estabilidad no se lograrán de un día para otro. El caso de Venezuela es, quizás, el mayor reto en términos de reforma económica integral al que se ha enfrentado el mundo en tiempos recientes.

Estamos plenamente conscientes del gran desafío que esto significa. Es por ello que, con este proyecto, el Reino Unido reitera su entera disposición y compromiso en apoyar a Venezuela durante este complejo proceso de emergencia, estabilización y reformas estructurales, y en reconstruir nuestra fuerte alianza hacia la prosperidad compartida.

Introducción general



María Antonia Moreno
Luis Zambrano Sequín

Este libro es el resultado de una iniciativa de investigación dirigida a promover el diseño de un sistema de reglas fiscales que permita la formulación e implementación de políticas fiscales efectivas para el logro de los objetivos de estabilización macroeconómica y sostenibilidad de las finanzas públicas en Venezuela.

A pesar de ser un país extraordinariamente dotado de recursos naturales, Venezuela presenta un dramático deterioro económico y social, al punto de estar entre las economías más inestables del mundo en la actualidad. Continuas y elevadas caídas en su tasa de crecimiento desde 2014, altos niveles de inflación e hiperinflación desde mediados de 2017, desbalances fiscales de más de 15% del PIB y un nivel de deuda/PIB de más de 150%, constituyen resultados paradójicos, luego del gran flujo de renta petrolera, especialmente entre 2004 y 2014. De hecho, la mejora que la posición activa neta del sector público y los indicadores económicos y sociales mostraron en esa década se desvaneció tan pronto como los precios del crudo se desplomaron; y es que la flexibilización de las restricciones financieras internacionales durante el *boom* petrolero, más bien condujo al uso de los ingresos extraordinarios como colateral para incrementar los niveles de deuda externa a niveles que, a la postre, resultarían insostenibles.

Una visión retrospectiva de la economía venezolana muestra que gran parte de sus desequilibrios, al menos en lo que a materia de inflación e intensidad de los ciclos se refiere, ha tenido su origen en una alta volatilidad de los ingresos fiscales petroleros que se trasmite al gasto público y, por esa vía, al resto de la economía. A esto se añaden un conjunto de factores de carácter institucional que favorecen la adopción de políticas fiscales discrecionales ineficaces y poco transparentes; entre los más relevantes, la ausencia de mecanismos estabilizadores efectivos para amortiguar los efectos de la volatilidad de los ingresos fiscales petroleros, el sesgo expansivo del gasto público y, en los últimos años, la adopción de un modelo político y productivo que destruye la funcionalidad de los mercados, atenta contra la inversión privada y socava la institucionalidad económica y fiscal del país. El ya largo período de contrac-

ción de los ingresos fiscales petroleros ha permitido, por tanto, aflorar no solo la dominancia fiscal en la situación actual de colapso económico del país, sino también la debilidad estructural de su institucionalidad fiscal.

Con base en estas consideraciones, se propone un sistema de reglas fiscales para Venezuela, ante la posibilidad de que el país inicie un proceso de reformas económicas orientadas al restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos para la transición hacia el logro de objetivos de crecimiento sostenido en el mediano plazo, lo que requerirá de la implementación de cambios institucionales y legales, especialmente en el ámbito fiscal. La elaboración de la propuesta se desarrolló en diferentes etapas, cuyos resultados se reportaron en los trabajos que conforman los capítulos y secciones de este libro.

La primera sección aborda los aspectos conceptuales básicos de las reglas fiscales, teniendo como marco de referencia la situación fiscal actual de Venezuela y su condición de país petrolero, dadas las exigencias particulares para el logro de la estabilidad macroeconómica que esta impone. En este respecto, se plantea el aprendizaje de lecciones de otras experiencias exitosas de implementación de reglas fiscales que confirman las conclusiones más aceptadas de la teoría económica sobre el desempeño fiscal y muestran la importancia de un marco institucional robusto para garantizar su funcionamiento efectivo. Así, se contrasta la persistencia de la volatilidad fiscal y macroeconómica, y la creciente debilidad institucional de la economía venezolana, con los avances, que en una gran mayoría de países se ha alcanzado en materia de consolidación de las finanzas públicas, de estabilización macroeconómica y de creación de capacidades para el diseño de políticas fiscales contracíclicas. Aunque se advierte que no es posible replicar las experiencias de un país a otro —y ni siquiera de un momento a otro en un mismo país, dado el carácter idiosincrásico que las reformas fiscales tienen—, se infiere la posibilidad de derivar aprendizajes útiles de los casos exitosos en la aplicación de reglas fiscales de economías que guardan cierta similitud con la nuestra.

También se muestra la evolución del estado del arte en la materia de reglas fiscales, que pasa por la consideración de objetivos de control de los sesgos deficitarios de la gestión de Gobierno y de disminución de los riesgos de sobreendeudamiento público, hasta la incorporación de objetivos de estabilización macroeconómica, de redistribución intergeneracional y territorial, y de apoyo a las diversificaciones económicas en países muy dependientes de las exportaciones de recursos naturales. Se destacan algunas restricciones para que la implementación de las reglas fiscales sea efectiva: contar con mayor capacidad técnica y mejor y oportuna información e indicadores de la situación fiscal;

distinguir los efectos sobre las finanzas públicas de los ciclos económicos y de los componentes estructurales de los ingresos y gastos del Gobierno; identificar los grados de libertad con que cuentan los gestores de la política fiscal para manipular los ingresos y gastos fiscales; y, finalmente, incorporar estos aspectos en la normativa jurídica e institucional que rige a las finanzas públicas.

Tomar en cuenta el carácter petrolero de la economía venezolana exigió considerar la experiencia de la implementación y funcionamiento de reglas fiscales en economías petroleras y mineras. Los retos adicionales que se le plantean a estas economías por la volatilidad e incertidumbre de los ingresos provenientes de los hidrocarburos, incluyen la eliminación de la dominancia fiscal sobre el comportamiento de los agregados monetarios y el tipo de cambio, así como los peculiares mecanismos de transmisión de los choques externos al resto de la economía; elementos que a su vez limitan el uso de los indicadores fiscales convencionales para captar y evaluar adecuadamente la sostenibilidad fiscal, la estabilidad macroeconómica y los aspectos relacionados con la distribución intergeneracional de la riqueza en este tipo de economía. En este último respecto, se destaca la necesidad de tomar en cuenta el carácter agotable, por explotación y obsolescencia tecnológica o regulatoria, de los recursos petroleros, lo cual acarrea serios dilemas en cuanto a su nivel y utilización, de la acumulación y utilización de la riqueza financiera y la inversión en capital real y humano en los sectores vinculados o no a la explotación de los hidrocarburos y sus derivados, y los objetivos de diversificación de la economía en actividades distintas a la explotación petrolera —especialmente ahora, cuando es evidente que el mercado energético mundial está siendo afectado por cambios estructurales de diferente orden, que claramente indican que el uso del petróleo, como hoy lo conocemos, va a modificarse sustancialmente.

En la segunda sección se aborda el diseño del modelo que sirve de base para derivar el sistema de reglas fiscales que se propone para Venezuela, dadas las circunstancias que definen la coyuntura y la estructura macroeconómica del país. El modelo contiene un sistema de reglas que permite, primero, relacionar de una manera consistente la evolución de la deuda pública, un fondo de estabilización fiscal y la política fiscal discrecional del Gobierno Central; y, segundo, su reducción a una sola ecuación. Adicionalmente, se hace referencia a los aspectos metodológicos de la estimación, en particular a las fuentes de información y periodicidad de las observaciones disponibles para el conjunto de las variables determinantes y para la estimación de los parámetros críticos del modelo; también se incluyen algunos comentarios en torno a la calidad y periodicidad de la información fiscal en Venezuela.

La tercera sección del libro muestra los resultados de la calibración del modelo de reglas definido en la sección anterior. Para el desarrollo de este ejercicio se asume un conjunto de supuestos razonables que caracterizan un escenario de transición y ejecución de un programa de ajuste fiscal, en el contexto de un acuerdo de políticas y financiamiento con participación determinante de organismos multilaterales, sobre todo del Fondo Monetario Internacional. El objetivo final es estimar el espacio fiscal para decisiones de política de gasto público una vez que se respetan un conjunto de restricciones o reglas relacionadas con metas en materia de sostenibilidad fiscal a largo plazo, estabilidad del gasto y asignación de recursos en áreas y sectores específicos, fundamentalmente en seguridad social y descentralización política y administrativa. Los resultados del ejercicio muestran que, bajo los supuestos adoptados y las características actuales de la economía venezolana y los desequilibrios fiscales preexistentes, pareciera viable, desde un punto de vista meramente técnico-financiero, implementar un sistema de reglas que permita avanzar en el logro de los objetivos fiscales que se suponen deseables. En particular, se evidencia convergencia hacia el equilibrio fiscal en el mediano plazo a niveles relativos (medidos en términos del PIB) y absolutos (medidos en dólares constantes) tolerables y manejables, por lo que no habría necesidad de recurrir a mecanismos financieros desestabilizadores como el impuesto inflacionario. No obstante, se advierte que la viabilidad de la implementación de las reglas fiscales en Venezuela depende de manera fundamental de la posibilidad de contar con un importante apoyo financiero que, en las difíciles circunstancias en las que se encuentra la economía, solo es posible en el contexto de un acuerdo de políticas de ajuste y reformas estructurales con los organismos multilaterales.

En la cuarta sección del libro se abordan las implicaciones de economía política de las reglas fiscales y las consideraciones que de ellas se desprenden para disponer de un marco institucional fiscal que favorezca su desempeño efectivo, a los fines de la estabilidad y sostenibilidad fiscal, y su contribución a la obtención de resultados macroeconómicos robustos. La importancia de esta reflexión descansa en la falta de credibilidad y la facilidad de elusión de las reglas fiscales, si no se las dota de mecanismos que contrarresten el impacto de conductas que dan lugar a fallos de las políticas fiscales.

La sección se inicia con una descripción de los principales fallos de las políticas fiscales y presenta las soluciones institucionales que se han implementado para contrarrestar su impacto negativo: definición precisa de cláusulas de escape a las reglas fiscales para dotarlas de credibilidad, creación de consejos fiscales para la evaluación de las políticas fiscales desde criterios técnicos y sin

vinculación partidista, y la implementación de mejores prácticas y su incorporación en el marco legal de la política fiscal. En el primer caso, se destaca que buenas cláusulas de escape deben —a diferencia de lo que ocurría antes de la crisis financiera global de 2008— permitir suspender las reglas fiscales ante choques importantes en la economía que requieran de una mayor intervención fiscal para contrarrestar su impacto, pero que también deben obligar a su reactivación una vez que la situación que dio lugar a su desactivación temporal sea superada. En el segundo caso, se analiza la tendencia al surgimiento de consejos fiscales independientes, organismos con mandato estatutario para evaluar, pública e independientemente de cualquier influencia partidista, las políticas fiscales y el desempeño del Gobierno con respecto a la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica de largo plazo. Se hace referencia a sus funciones fundamentales, entre las cuales destaca la contribución a mejorar la preparación del presupuesto del Gobierno mediante proyecciones de niveles prudentes de parámetros relevantes, la identificación de opciones razonables de política fiscal, la implementación efectiva de las reglas fiscales y la educación del público y de los políticos sobre los procesos presupuestarios. Finalmente, en el tercer caso, se destaca la iniciativa de la creación de leyes de responsabilidad fiscal, en las que se integran en un solo marco normativo las disposiciones sobre la responsabilidad de los Gobiernos en el logro de la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal, y los aspectos más operativos de la gerencia de la política fiscal, para garantizar consistencia y armonía en la legislación fiscal.

En esta misma sección se hace una revisión de la normativa fiscal reciente y vigente en Venezuela, y se establecen algunos lineamientos de reforma requeridas para la implementación efectiva del sistema de reglas propuesto para el país. Dicha revisión destaca el progresivo deterioro del marco legal fiscal establecido en el año 2000, luego de la aprobación de una nueva constitución en 1999. Este deterioro se refleja, sobre todo, en la eliminación de límites al gasto y endeudamiento fiscal, y en una elevación excesiva y sin control de la discrecionalidad del Gobierno Central. También se muestra la importancia de la iniciativa que llevó a la creación de la oficina de asesoría económica y financiera al parlamento en 1997 y su carácter pionero en América Latina para entonces, la cual solo tuvo vigencia pocos años por la abolición de la oficina de manera definitiva en 2004.

Se señala que la estrategia de reforma fiscal supone, además de la incorporación de las reglas fiscales con sus respectivas cláusulas de escape, de la figura del consejo fiscal independiente, y de la creación de una ley de responsabili-

dad fiscal, y una reforma integral de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, que permita fortalecer la transparencia y la disciplina fiscal en los distintos procesos operativos fiscales —presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad pública y control externo— para hacerlos consistentes con la ley de responsabilidad fiscal que se diseñe. Se establece, igualmente, que dichas innovaciones deben tomar en cuenta algunas restricciones para garantizar el logro de un marco fiscal robusto: que dicha reforma sea abordada desde las tempranas fases del programa de estabilización y crecimiento orientado a corregir los profundos desequilibrios macroeconómicos del país; que se debe garantizar la consistencia del marco normativo general del país con las innovaciones fiscales propuestas, pero que no se debe retornar al marco legal fiscal vigente en 1999, porque ello supondría ignorar que las reglas fiscales allí incorporadas no cumplen con los requisitos de eficiencia en su diseño y porque dicho marco no tiene en cuenta las ventajas de unas reglas fiscales con cláusulas de escape efectivas, de disponer de un consejo fiscal independiente que permita superar los fallos de las políticas fiscales y de una ley de responsabilidad fiscal que establezca un marco normativo para el ejercicio de una gestión fiscal orientada a los objetivos de estabilidad y sostenibilidad fiscal de manera integral; y, finalmente, que se deben tener en cuenta los cambios estructurales que ha experimentado la economía venezolana en la última década y su inserción en la economía global, lo que plantea retos sobre el estilo de desarrollo en el que las restricciones ambientales juegan un rol protagónico fundamental.

En la quinta y última sección se presenta una visión jurídica de los lineamientos de reforma requerida para garantizar una implementación efectiva y eficiente del sistema de reglas fiscales propuesto para el país. Allí se hace una descripción del declive del régimen jurídico fiscal y de su situación actual en lo que corresponde a los distintos objetivos de la política fiscal. Se describen los procesos de la formación de normas en la materia fiscal tanto en el nivel constitucional como en los más bajos rangos de legalidad (leyes orgánicas, leyes ordinarias, reglamentos), y se establece que no existe un único tipo de instrumento que aplique exclusivamente a la materia de reglas fiscales, por lo que se plantea la posibilidad de combinar diferentes instrumentos normativos. En general, se señala la viabilidad jurídica de la incorporación de reglas fiscales en el marco legal, y que no es imprescindible impulsarla a través de procedimientos de enmienda constitucional.

Este libro es el resultado del Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública en Venezuela, iniciativa de investigación patrocinada por el

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (IIES-UCAB) y la Embajada Británica en Caracas, y que responde a la necesidad de una regla que le permita al país el diseño de políticas fiscales efectivas para el logro de los objetivos de estabilización y sostenibilidad de las finanzas públicas. El patrocinio de la Embajada se logró a través de la invitación a la presentación de proyectos en el contexto de su programa oficial de asistencia al desarrollo (*Official Development Assistance*, ODA), concretamente, en el área del “Debate público y acuerdos de políticas públicas para promover la estabilidad económica y para manejar la pobreza” (*Public debate and agreement achieved on public policies to promote economic stability, including proposals to address poverty*), uno de los objetivos de interés para el período 2018-2019.

Los participantes del proyecto agradecen el apoyo recibido en su ejecución exitosa y en la posibilidad de mostrar sus resultados en este libro, del que se espera se constituya en una referencia sobre la situación fiscal de Venezuela y las recomendaciones de política para su manejo eficiente y efectivo. En particular, desean destacar la contribución decidida del IIES-UCAB, que puso a su disposición la infraestructura física y de recursos humanos para el desarrollo de sus actividades de investigación. Asimismo, agradecen el apoyo de la Corporación Andina de Fomento, organismo que amablemente cedió sus espacios para sostener reuniones técnicas. También debe reconocerse la contribución de Mikel Barroso en la elaboración de bases de datos y en las estimaciones econométricas, así como a Vanessa Marcano, quien prestó asistencia de investigación al equipo que se encargó de los aspectos estrictamente jurídicos. De la misma forma, desea resaltar la colaboración de Nolan Villasmil, Fabiola Quiaragua y Carlos Miguel Álvarez, funcionarios de la Sección Política y Económica de la Embajada Británica en Caracas, quienes en todo momento manifestaron disposición de apoyo para su culminación exitosa. Finalmente, queremos destacar la participación de profesionales, funcionarios y parlamentarios en los seminarios llevados a cabo para discutir los aspectos técnicos y de economía política de las reglas fiscales, cuyos comentarios y observaciones contribuyeron a enriquecer las reflexiones contenidas en este libro. Queda claro, sin embargo, que las omisiones y debilidades del trabajo son de la responsabilidad exclusiva del equipo de investigación que participó en el proyecto.

Reglas fiscales: estado del arte e inferencias para el caso venezolano

1

María Antonia Moreno
Santiago Sosa
Luis Zambrano Sequín
Francisco Sáez

Introducción

En este documento se analizan los principios conceptuales que deben ser considerados en la implementación de una regla fiscal en Venezuela. La revisión de las distintas dimensiones del tema se hace teniendo en cuenta su condición de país petrolero y, particularmente, de la compleja situación económica en que se encuentra el país, caracterizada por un elevado endeudamiento, de situación de impago y de restricciones para el acceso a los mercados financieros internacionales, hiperinflación, instituciones débiles y colapso macroeconómico. Se hace énfasis, por tanto, en el análisis de los aspectos de las reglas fiscales de una economía petrolera y las restricciones que condicionan su implementación.

Se evidencia que el deterioro acumulado en el nivel de vida y el sobreendeudamiento imponen importantes restricciones a ser tomadas en cuenta para el diseño de la regla fiscal en Venezuela. En particular, se debe prestar atención a la conciliación de los objetivos de una regla anticíclica, un objetivo deseable, con (i) la ingente cantidad de recursos requeridos para recuperar la economía y atender la emergencia social en el corto plazo, y (ii) la reestructuración de la muy elevada deuda pública externa. Las restricciones asociadas con estos dos factores son intuitivas. Por ejemplo, en el primer caso, si el rendimiento de las inversiones físicas y en capital humano resultantes del gasto público superase a las financieras, no procedería implementar una regla de ahorro que permitiese contar con un fondo de estabilización, hasta tanto no se hubiesen igualado los rendimientos relativos de las inversiones en capital doméstico con las aplicaciones financieras. En el segundo caso, asumiendo supuestos relativamente conservadores, para que la economía se ubicase en una senda de crecimiento estable con baja inflación, se requerirían ratios de endeudamiento no superiores al 60% respecto al PIB; esto supondría, en el caso de Venezuela, un significativo esfuerzo de consolidación fiscal para que la economía pudiese operar de manera estable en el largo plazo.

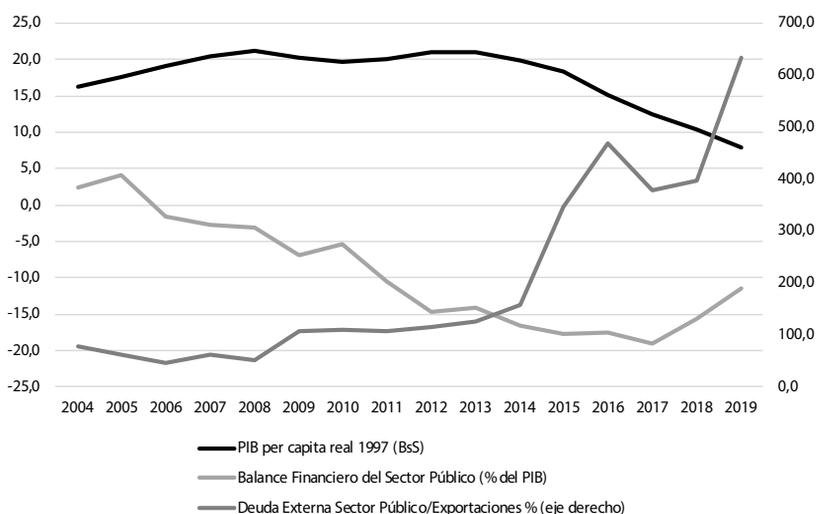
El trabajo se organiza teniendo como perspectiva las condiciones actuales de la economía venezolana. Así, en la primera sección se presentan los hechos estilizados

de las finanzas públicas de Venezuela y las condiciones iniciales del país que deben ser consideradas para implementar una regla fiscal. Teniendo en cuenta dicho contexto, en la sección segunda se presentan los principales elementos de carácter conceptual que intervienen en el diseño de una regla fiscal. En la tercera sección, se analiza el caso particular de las economías petroleras y se describe un modelo general de reglas fiscales para este tipo de economía. Finalmente, se cierra con las conclusiones.

2. Consideraciones sobre las finanzas públicas en Venezuela y la necesidad de una regla fiscal

Venezuela presenta en la actualidad un dramático deterioro de su situación económica y en los niveles de bienestar social; con un enorme potencial petrolero, hoy es la economía más inestable del mundo. Cinco años de continuas y elevadas caídas en su tasa de crecimiento, altos niveles de inflación e hiperinflación desde mediados de 2017, desbalances fiscales de más de 15% del PIB y aumento en la relación deuda/PIB a más de 150%, constituyen resultados paradójicos luego del gran flujo de renta petrolera que fluyó hacia el país, especialmente, entre 2004 y 2014. (Gráficos 1.1 a 1.3).

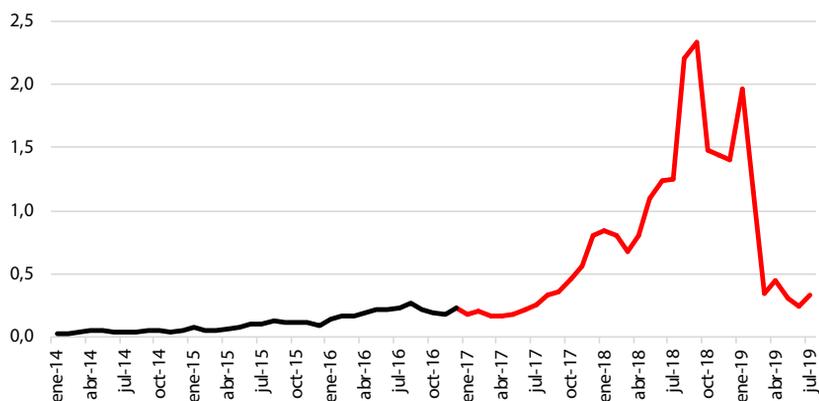
Gráfico 1.1. Venezuela: indicadores seleccionados



Fuente: MPPEF, BCV y valores proyectados

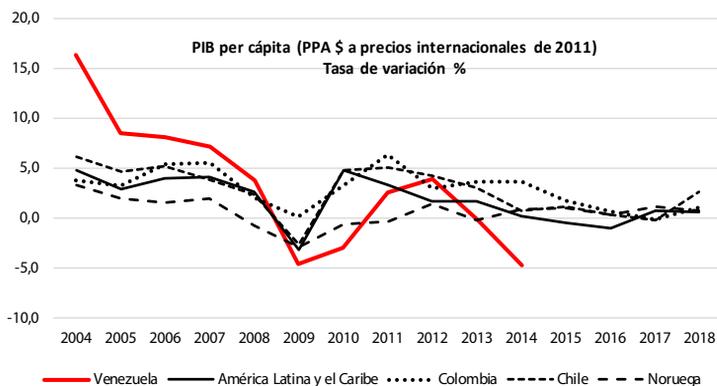
La mejora que la posición activa neta del sector público y los indicadores económicos y sociales mostraron en esa década (2004-2014) se desvaneció tan pronto como los precios del crudo se desplomaron en 2017. Por otra parte, la flexibilización de las restricciones financieras internacionales durante el *boom* petrolero permitió usar los ingresos extraordinarios como colateral para incrementar los niveles de deuda externa a niveles que, a la postre, resultarían insostenibles. Este fenómeno está tras la implosión de la actividad económica reciente, pero también se manifestó durante la década de los 80 con la crisis de la deuda (Manzano & Rigobón, 2007).

Gráfico 1.2. Venezuela: inflación mensual



Fuente: BCV hasta 2016, de allí en adelante AN

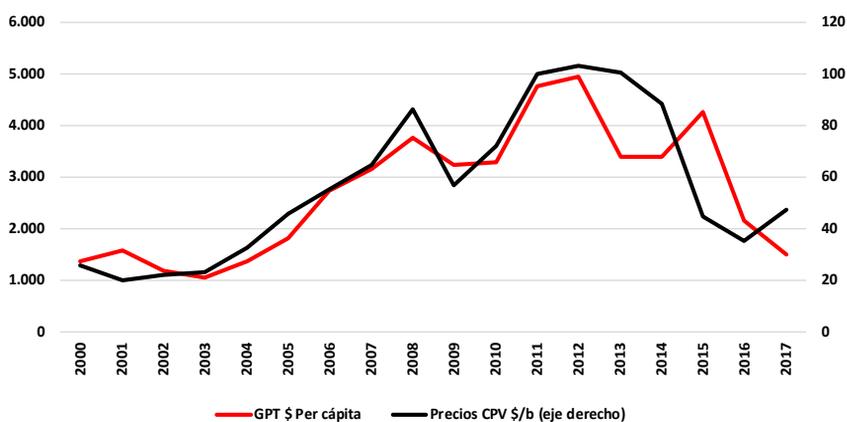
Gráfico 1.3. Venezuela: PIB *per cápita* comparado



Fuente: FMI

Una visión retrospectiva de la economía venezolana muestra que gran parte de sus desequilibrios, al menos en lo que a materia de inflación e intensidad de los ciclos se refiere, ha tenido su origen en una alta volatilidad de los ingresos fiscales petroleros que se trasmite al gasto público (gráfico 1.4) y, por esa vía, al resto de la economía (Zambrano Sequín, 2010). La recurrencia de períodos de expansión y contracción, y de sus principales consecuencias macroeconómicas, ya resulta familiar.

Gráfico 1.4. Venezuela: gasto público *per cápita* y precio de la cesta petrolera



Fuente: BCV, MPPEF, MPPP, estimaciones propias

La ausencia de mecanismos estabilizadores efectivos para amortiguar los efectos de dicha volatilidad, y el sesgo expansivo del gasto público, dan lugar a políticas fiscales procíclicas, cuyos impactos macroeconómicos terminan por ser perniciosos en el mediano y largo plazo. En ciclos petroleros expansivos, el gasto, especialmente sus componentes rígidos, y el endeudamiento público aumentan; pero en ciclos contractivos, el gasto no baja en la misma medida en que lo hacen los ingresos fiscales, a pesar de los esfuerzos de ajuste fiscal que siempre resultan incompletos. Si el ajuste recae en las partidas que afectan positivamente el crecimiento a mediano y largo plazo, como ha sido con frecuencia el caso venezolano, con la caída inducida del producto, los ingresos fiscales se contraen aún más y el déficit fiscal termina incrementándose. Adicionalmente, la manipulación cambiaria y monetaria, utilizada como mecanismo para cubrir la gestión fiscal deficitaria, conduce a niveles crecientes de inflación. En efecto, en Venezuela, desde los años ochenta del siglo pasado

el balance fiscal ha sido estructuralmente deficitario, la inflación mayor de dos dígitos y las recurrentes crisis cambiarias y financieras que, por cierto, se encuentran entre las más prolongadas y profundas de la región.

La acentuación de los desequilibrios macroeconómicos en los últimos años se ha facilitado, además, con la adopción de un modelo político y productivo que destruye la funcionalidad de los mercados, atenta contra la inversión privada y socava la institucionalidad¹ (Zambrano S., 2015). Tras estos rasgos, típicos de la macroeconomía del populismo (Dornbusch & Edwards, 1989), subyace una débil institucionalidad que favorece la adopción de políticas discrecionales y poco transparentes. Por lo demás, hay que destacar el ciclo político, que se refleja en la extracción de rentas privadas y obtención de ventajas en función de la coyuntura electoral (Nordhaus, 1975; Rogoff, 1990), aunque este no es el único factor explicativo tras la persistencia del déficit fiscal. Asimismo, el problema de los “recursos comunes” (Debrun & Kuma, 2007) y el “efecto voracidad” (Tornell & Lane, 1997) también tienden a generar presiones sobre el gasto haciéndolo más procíclico e ineficiente, al tiempo que inducen desequilibrios presupuestarios persistentes (Budina & Wijnbergen, 2011).

Aunque se ha convertido en un emblemático caso de estudio en términos de desorden presupuestario, Venezuela no es la excepción dentro de las economías petroleras monoexportadoras. De hecho, es común que las economías ricas en recursos naturales presenten grandes dificultades para el manejo de su política fiscal. En estas economías la volatilidad macroeconómica ha llegado a ser tres veces superior a las de economías no petroleras (Bems & Carvalho, 2009). Además de los desbalances macroeconómicos, que se reflejan en las presiones inflacionarias, las variaciones en las tasas de crecimiento y el elevado desempleo, hay que añadir los juegos de intereses que promueven la búsqueda de rentas, socavan la institucionalidad y los derechos políticos (Demachi, 2012; Arezki & Brückner, 2011). A estos problemas hay que agregar los relacionados con la equidad intergeneracional en el manejo de los recursos naturales (Budina & Wijnbergen, 2011).²

Sin embargo, la persistencia de la volatilidad fiscal y macroeconómica y la debilidad institucional de la economía venezolana contrasta con las ten-

- 1 Evidentemente, en algunas dimensiones de los cambios estructurales e institucionales que se han producido durante los últimos años en el país, el cambio de “modelo político” resulta novedoso, especialmente, en lo que refiere al manejo poco ortodoxo de la política fiscal.
- 2 Ver (Heinrich, 2011) para una revisión exhaustiva de los retos que enfrentan las economías petroleras.

dencias contemporáneas de esfuerzos y resultados en otros países en la consolidación de sus finanzas públicas, la estabilización macroeconómica, y la creación de condiciones que permitan desarrollar la capacidad contracíclica de sus políticas fiscales.

En términos generales, la normativa fiscal vigente en Venezuela carece de mecanismos de estabilización de las finanzas públicas y de limitación al endeudamiento del sector público. En el ámbito de la coordinación macroeconómica, no existe la institucionalidad adecuada para lograr su implementación, debido, entre otras causas, a la profunda crisis político-institucional interna.

Aunque es cierto que el actual marco legal fiscal venezolano³ contempla un conjunto de principios para la coordinación y estabilización macroeconómica y para la disciplina y el equilibrio fiscal, su ejecución efectiva no ha tenido lugar. En realidad, el incumplimiento de la normativa legal (ver recuadro 1) es de larga data; problema que se refleja en el retardo de la entrada en vigor de las normas (períodos de gracia), o por la aprobación de reformas que alteran o contradicen la intención inicial o, simplemente, por la revocatoria de las disposiciones que limitan la discrecionalidad en el ejercicio del poder político.

Por ejemplo, en la vigente Ley del Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM) se establece (artículo 9) una regla de asignación a dicho fondo del 20% del valor real del superávit fiscal global generado en el período fiscal anterior. En la regla no hay nada que garantice la estabilización de los agregados fiscales, ni mucho menos "... sostener la tasa de crecimiento de la economía, la inversión pública y el nivel de gasto social necesario" (Ley del Fondo de Estabilización Macroeconómica). La idea de amortiguación de los vaivenes del ciclo petrolero, que se había considerado en versiones más tempranas de esta ley, desapareció completamente como objetivo en la ley vigente. Es más, se excluyó a PDVSA del ámbito del Fondo, siendo que la gestión de sus recursos tiene un importante peso sobre la gestión macroeconómica del país. Adicionalmente, el balance fiscal global es la variable objetivo la regla, lo que conlleva a distorsiones importantes en la gestión fiscal, tal como se verá más adelante.

En la normativa sobre crédito público, por su parte, se han ido reduciendo las restricciones al Ejecutivo con respecto al endeudamiento del sector público. En 2003, se eliminó la obligatoriedad de la solicitud de autorización

3 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999, Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público 2000 (última reforma en 2015), Ley del FEM 2005 (última reforma 2008).

a la Asamblea Nacional de las operaciones de crédito público. En 2008, se incrementó el límite del monto de las obligaciones financieras de institutos públicos autónomos y financieros a más de tres veces su patrimonio. En 2009, se relajaron los criterios para incrementar el monto máximo anual de endeudamiento público; en ese mismo año, se autorizó la deuda indirecta. En 2012, se autorizaron endeudamientos por encima del límite establecido en la Ley de Endeudamiento anual para financiar el servicio de la deuda pública.

Recuadro 1. Cronología de reglas fiscales. Venezuela (hitos fundamentales)

Fondos de Estabilización	Fondo Petrolero Anticíclico en Ley del Banco Central de Venezuela (BCV) de 1960.	Revocado en Ley del BCV de 1974, sin llegar a ser implementado.
	Fondo para la Inversión de la Estabilización Macroeconómica de 1998.	Reforma mediante Ley Habilitante en 1999; activación entre fines de 1999 y comienzos de 2001; reformas en 2001, 2002 y 2003, hasta su derogación en este último año.
	Fondo para la Estabilización Macroeconómica de 2003 (rango constitucional).	Reforma en 2005 que cambia la regla. Las reformas posteriores refrieron a la postergación de los aportes (2007 y 2008).
Fondos de Inversión	Fondo de Inversiones de Venezuela 1974. Instituto autónomo con personalidad jurídica y patrimonio independiente del Fisco Nacional, y adscrito a la Presidencia de la República.	Sustituido por el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (Bandes) en 2001.
	Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN) de 2005. Empresa pública adscrita al Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas.	
	Fondos nacionales y binacionales, entre los cuales destaca el Fondo Conjunto Chino-Venezolano y el Fondo Gran Volumen (línea de crédito con la República de China).	Los fondos nacionales se nutren de transferencias presupuestarias, de FONDEN y/o de PDVSA.

Programación presupuestaria plurianual	Marco Plurianual del Presupuesto (MPP), de rango constitucional en 1999. Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAF) de 2000 (última vigente 2015). Regla de equilibrio para períodos de tres años y límite al endeudamiento anual.	El MPP solo tuvo carácter informativo en 2005-7, 2008-10, 2011-13 y 2014-2016. Desde 2009, se va permitiendo endeudamiento público por encima del establecido en las Leyes de Endeudamiento Especial. En 2009, reaparece la Deuda Pública Indirecta, que se había eliminado a comienzos de los 90, con ocasión de la crisis de la deuda externa pública. Reducción de competencias de la Asamblea Nacional en el control presupuestario en 2015. Adscripción de la Oficina Nacional de Presupuesto a la Presidencia de la República en 2015.
Coordinación Macroeconómica	Acuerdo Anual de Políticas, de rango constitucional en 1999. LOAF (2015).	Se aprobaron 5 acuerdos (2003 y 2005 a 2008). El de 2003 fue anulado, con base en el impacto del paro petrolero de ese año.

Todas esas modificaciones ocurrieron bajo el predominio absoluto del partido de Gobierno en la Asamblea Nacional, hecho que permitió, además, la reducción de las competencias parlamentarias en el control de la gestión presupuestaria. Esto último se concretó a través de la suspensión del principio de la “Unidad del Tesoro”, con la utilización de mecanismos parafiscales para manejar una importante fracción de los ingresos y de los gastos que correspondían al Gobierno Central. El Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN), los fondos creados a partir de los préstamos otorgados por la República China, y otros fondos públicos de menor importancia son una clara expresión de la actividad parafiscal. Para agudizar aún más los problemas de transparencia y la falta de rendición de cuentas, el Ejecutivo dejó de publicar, desde 2010, los resultados financieros del Sector Público Consolidado y del Gobierno Central.⁴

El relajamiento institucional de la práctica fiscal en Venezuela, al cual se puede asociar en gran medida el deterioro de las finanzas públicas del país, no se puede desligar de la visión que ha imperado en el país sobre el manejo y la distribución de la riqueza petrolera. Mucho se ha discutido en Venezuela sobre el propósito de la explotación de un recurso natural no renovable y abundante; en la práctica, considerando el desempeño de la actividad económica interna y el grado de desarrollo social alcanzado, el enfoque que ha preva-

lecido sobre el uso y distribución de dicha riqueza ha sido en extremo ineficaz, a pesar de que la renta petrolera ha alcanzado niveles extraordinarios.

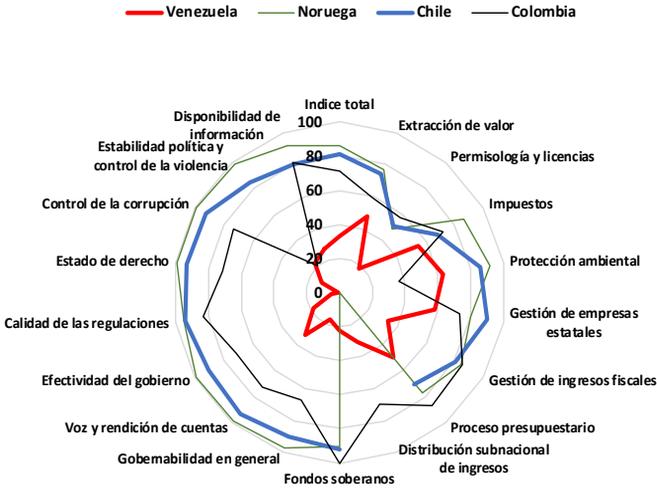
Llama la atención que, mientras la política petrolera de las dos últimas décadas buscaba la maximización de la renta proveniente de la explotación del crudo, las medidas de política económica que se adoptaron claramente perfilaban un resultado opuesto. Los cambios en el régimen legal petrolero (aumento de la regalía y cambio de la participación del sector privado en la industria petrolera nacional), la asignación de roles productivos y distributivos diferentes del negocio petrolero a Petróleos de Venezuela (PDVSA),⁵ la suscripción de acuerdos de cooperación energética sin retornos económicos para el país, la política de subsidios al consumo interno de derivados del petróleo, entre otras, debilitaron la inversión en el sector, lo que se tradujo en una progresiva y sostenida declinación de la capacidad productiva de PDVSA y, por tanto, de sus aportes fiscales. A este resultado se arribó, incluso, en medio de un alza extraordinaria de los precios del petróleo, que no fue aprovechado, como lo fue en otros países petroleros, para disminuir los niveles de endeudamiento, avanzar en la diversificación de la economía, y ahorrar para los tiempos de crisis. En la actualidad, la industria petrolera nacional se encuentra altamente endeudada y con una capacidad productiva disminuida en extremo.

No es de extrañar que, dado ese cuadro de la industria petrolera, Venezuela esté entre los peores países con gobernanza de recursos naturales (ver Recuadro 2). En el *ranking* global establecido para el Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales (IGRN) de 2017, Venezuela ocupa la posición 74 de un total de 89 países evaluados, distante 53 posiciones de Noruega, país que ocupa el lugar más destacado. Algunos aspectos relevantes de la evaluación del grado de gobernanza destacan que Venezuela está entre los países que no informan la modalidad de venta de petróleo, lo cual está asociado a altos niveles de corrupción. Tampoco hay forma de saber los resultados de la administración de los fondos que se reciben de la explotación de los recursos naturales, ni de sus beneficiarios. Venezuela también destaca negativamente en la región latinoamericana, en contraste con los casos de Chile y Colombia que resaltan por sus buenas posiciones en la evaluación global (Chile ocupa el segundo lugar y Colombia la posición 10 en el *ranking* regional). Por cierto, estos dos países han implementado RF para ajustar sus finanzas públicas a los

5 Esta iniciativa que despegó en 2007, con la creación de PDVSA Agrícola, PDVSA Industrial, PDVSA Gas Comunal, PDVSA Ingeniería y Construcción, PDVSA Naval, PDVSA Desarrollos Urbanos, entre otras, hubo de ser abandonada oficialmente en 2015.

movimientos cíclicos de sus ingresos provenientes de sus recursos naturales. Noruega, el país que ocupa la posición más privilegiada, ha logrado la estabilización de sus ingresos fiscales petroleros mediante el diseño eficiente de fondos de ahorro y estabilización (ver gráfico 1.5).

Gráfico 1.5. Venezuela: índice de gobernanza de recursos naturales (IGRN)



Fuente: Natural Resource Governance Institute, Índice de la Gobernanza de los Recursos

Recuadro 2. El índice de gobernanza de los recursos naturales (IGRN)

El IGRN mide la calidad de las políticas y prácticas institucionales en el manejo de las industrias petrolera, gasífera y minera. Su construcción está a cargo del National Resource Governance Institute*, a partir de respuestas a un cuestionario que responden expertos de países con economías de recursos naturales y que se someten a un control de calidad posterior. Dicho cuestionario recoge información sobre dos tipos de componentes, uno de carácter económico (1) y el otro de carácter institucional (2):

1. Extracción de Valor: refiere a información sobre las empresas que incluye tipo de propiedad (pública o privada), impacto local, tributación, proceso de otorgamiento de licencias, gestión de los ingresos públicos (proceso presupuestario nacional, distribución subnacional de los ingresos provenientes de los recursos naturales, fondos soberanos).
2. Condiciones Generales de Gobernabilidad: marco jurídico, cobertura y calidad de las leyes y reglamentos, implementación efectiva y seguimiento.

Los resultados del último cuestionario disponibles corresponden a información recabada para el año 2017, la cual se basó en 149 preguntas dirigidas a 150 expertos de 81 países. Entre ellos destacan:

- a. La disponibilidad de recursos naturales no implica buen desempeño institucional en su manejo ni más crecimiento económico.
- b. El índice varía en países con características similares, en vista del diferente manejo de sus industrias extractivas, como es el caso de Colombia y Venezuela.
- c. La calificación es diferente para cada componente en un mismo país. Por ejemplo, una calificación alta en Extracción de Valor, pero baja en la Gobernabilidad, o al revés. Por ejemplo, las empresas de propiedad estatal obtienen una calificación promedio en Gobernanza, pero baja en Extracción de Valor.

*<https://resourcegovernanceindex.org>

La visión global de las finanzas públicas venezolanas, presentada en las líneas anteriores, configura una situación que requiere de particular atención a los efectos de considerar el diseño y la implementación de un conjunto de RF. Sin embargo, hay que destacar que el análisis de las experiencias de países que han avanzado exitosamente en la aplicación de RF muestra que sin un proceso previo de consolidación fiscal las probabilidades de fracaso son altas. Dicha consolidación envuelve no solo considerar cambios estructurales en la institucionalidad fiscal, sino también en el manejo de la riqueza petrolera y las condiciones de gobernabilidad apropiadas para acompañar esos cambios.

Por otra parte, un proceso de consolidación fiscal en Venezuela se enfrenta, como ya se ha mencionado, a dos grandes restricciones que demandan una solución en el corto plazo. Primero, el elevado nivel y la situación de impago del servicio de la deuda externa del sector público, factor que limita severamente el acceso a los mercados internacionales de capital, sin el cual es imposible la estabilización macroeconómica y reanudar el crecimiento económico. Segundo, el gran deterioro de la condición socio económica de la mayoría de la población venezolana, que ha alcanzado niveles para ser catalogada como una “crisis humanitaria”, hecho que debe ser superado pero que demanda recursos ingentes que hagan posible el financiamiento de las políticas públicas que se deben implementar para aliviar su impacto y restablecer la estabilidad política y social, sin la cual es imposible avanzar en la restauración de los equilibrios macroeconómicos y el crecimiento sostenido del producto, del ingreso, y del empleo.

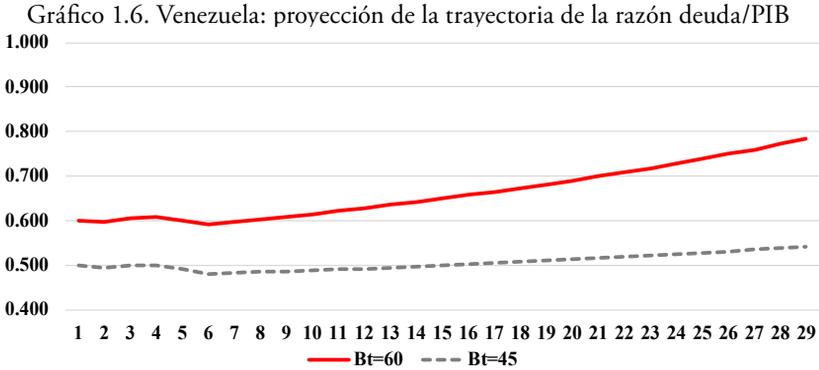
El plan de recuperación económica que debe ser adelantado, en el caso de Venezuela, no tiene las características típicas del que prevalecería en una economía que experimenta una contracción normal de su actividad en medio de un ciclo económico recesivo. La masiva destrucción de las capacidades productivas exige una estrategia de estabilización y reconstrucción más parecida

a aquellas utilizadas en economías que han sufrido conflictos bélicos o grandes desastres naturales. Naturalmente, ello también condiciona la naturaleza de las RF que pueden ser implementadas durante el período de emergencia y estabilización, y las que pueden regir de manera permanente luego de corregidos los desequilibrios macroeconómicos.

A partir de un ejercicio de sostenibilidad de largo plazo de la deuda externa pública de Venezuela⁶ que persiga como objetivos alcanzar una razón de deuda/PIB de 60%, tasas de crecimiento positivas y un déficit fiscal primario de 1,5% del PIB (gráfico 1.6), habría que considerar que si bien la actividad económica y la productividad podrían experimentar un acelerado repunte después de un plan de estabilización, no parece razonable asumir tasas de crecimiento del producto potencial excesivamente elevadas en el largo plazo. Las condiciones iniciales del aparato productivo y el paulatino cambio de la matriz energética global, exigen prudencia a la hora de valorar las capacidades de repago del país.

La reducida funcionalidad del Estado y la precaria situación de la provisión de servicios públicos e infraestructura colocan a la economía en una situación de desventaja relativa. Todo ello, obliga a pensar en el proceso de reestructuración de la deuda externa del país como un evento estratégico clave para mantener el orden social, fortalecer el progreso económico y la estabilidad política en la región, para evitar que ella obstaculice la recuperación de la actividad económica del país. En este respecto, se impone renegociar un nuevo y más reducido nivel de deuda que no comprometa la tasa de crecimiento real del PIB. Por ejemplo, Kumar & Woo (2010) afirman que, en promedio, un incremento de 10 puntos porcentuales en la deuda/PIB está asociado con una reducción del crecimiento que varía en función del nivel de deuda inicial. Si la razón inicial estuviese por encima del 90%, la reducción del crecimiento sería cercana al 0,2%, mientras que para ratios de 30 al 60%, la reducción podría alcanzar 0,1%.

Lo anterior implica que con la razón deuda/PIB actual (gráfico 1.6), la decisión de implementación de una regla fiscal en el país supone un proceso previo y robusto de reestructuración y de consolidación fiscal.



Fuente: estimaciones propias.

Recuadro 3. Condiciones de solvencia y sostenibilidad de la deuda pública

La condición de solvencia de la deuda pública se obtiene a partir de la restricción presupuestaria del Gobierno (1), expresada en términos del déficit financiero y, por tanto, de cambios en el acervo de la deuda pública:

$$DF_t = G_t + rB_t - T_t = \Delta B_t = B_{t+1} - B_t \quad (1)$$

Despejando el saldo de la deuda en el período actual (período t) en (1) y asumiendo que los intereses se causan al comienzo de t , se obtiene la restricción intertemporal del Gobierno (2), cuya iteración hacia adelante muestra la condición de equilibrio intertemporal de la deuda (3). Esta ecuación puede ser reescrita como (4), al tener en cuenta que, en el límite, el Gobierno debe generar superávits primarios ($S = T - G$) para pagar la totalidad de la deuda. En esa posición, el límite la deuda debe tender a cero, lo que implica que debe crecer a una tasa θ menor que la tasa de interés real (5).

$$B_t = \frac{T_t - G_t}{(1+r)} + \frac{B_{t+1}}{(1+r)} \quad (2)$$

$$(1+r)B_t = \sum_{s=0}^{\infty} \frac{T_{t+s} - G_{t+s}}{(1+r)^s} + \lim_{n \rightarrow \infty} \frac{B_{t+n+1}}{(1+r)^n} \quad (3)$$

$$(1+r)B_t = \sum_{s=0}^{\infty} \frac{T_{t+s} - G_{t+s}}{(1+r)^s} \quad (4)$$

$$\lim_{n \rightarrow \infty} \frac{B_{t+n+1}}{(1+r)^n} = \left[\frac{(1+\theta)}{(1+r)} \right]^n B_{t+1} = 0 \quad (5)$$

Por su parte, la condición de sostenibilidad de la deuda pública señala que en estado estacionario se puede mantener una posición de déficit fiscal, siempre y cuando se mantengan superávits primarios, si la tasa de interés real es mayor que la tasa de crecimiento real del PIB

(6). Esta ecuación se obtiene de (1), dividiendo todas las variables de nivel por el PIB; su expresión en términos intertemporales se muestra en (7) y la condición de convergencia al estado estacionario en (8).

$$b_{ss} = -\frac{d_t}{r - \gamma} \quad (6)$$

$$b_t = \frac{d_t}{\gamma - r} + \left(\frac{1+r}{1+\gamma}\right)^t \left(b_0 - \frac{d_t}{r - \gamma}\right) \quad (7)$$

$$\left(\frac{1+r}{1+\gamma}\right) < 1 \Rightarrow 1+r < 1+\gamma \Rightarrow r < \gamma \quad (8)$$

Variables:

DF: Déficit fiscal global

D: Déficit fiscal primario; $d = D/\text{PIB} = g - t$

G: Gasto primario; $g = G/\text{PB}$

T: Impuestos; $t = T/\text{PIB}$

B: Deuda neta

r : tasa de interés real

θ : tasa de crecimiento de la deuda neta

γ : tasa de crecimiento del PIB

3. Las reglas fiscales. Fundamentos para el fortalecimiento de la gestión financiera pública en Venezuela

3.1. Aspectos básicos

Las RF son restricciones que se imponen a las políticas fiscales para restringir su discrecionalidad a límites que permitan garantizar, fundamentalmente, la sostenibilidad de las finanzas públicas, a largo plazo, y/o la estabilización macroeconómica a corto y mediano plazo. Son, en esencia, mecanismos de compromiso de disciplina y señalización del contenido y dirección de las políticas fiscales para el resto de la economía que, al funcionar efectivamente, además, se constituyen en factores de gobernabilidad y estabilidad política.⁷

Las RF operan mediante el establecimiento de metas cuantitativas y/o procedimentales sobre agregados fiscales relevantes, cuya selección para un determinado país depende de sus condiciones macroeconómicas, institucionalidad fiscal, entorno político e inserción en la economía internacional. De acuerdo con la Base de Datos de Reglas Fiscales (1985-2015⁸) del Fondo Monetario Internacional (IMF, 2016), existen cuatro principales tipos de RF:

1. la de balance presupuestario dirigido al mantenimiento del equilibrio de los balances corriente, primario, global, o el ajustado por el ciclo;
2. la regla de deuda, orientada a mantener su sostenibilidad;
3. la regla de gasto y
4. la regla de ingreso.

Las reglas pueden tener distintas coberturas (sector público, Gobierno general, Gobierno central) y tener alcance nacional y/o supranacional; también pueden incorporar mecanismos más específicos como los dirigidos a corregir la volatilidad de los ingresos provenientes de los recursos naturales (ver Recuadro 4).

Con las RF se pueden perseguir diversos objetivos: sostenibilidad fiscal (largo plazo), capacidad de llevar a cabo una política fiscal anticíclica (estabilización en el corto plazo), redistribución intergeneracional, promoción del ahorro en el sector público, rediseño del Gobierno y el crecimiento económico.

A través del tiempo, no solo ha aumentado el número de países con RF, sino también el ámbito y desarrollo de las reglas que se aplican dentro de un

mismo país. El tema adquirió impulso en los 1990s, con la incorporación de las reglas de carácter supranacional para los países de la Unión Económica Europea signatarios del Tratado de Maastricht (1992), y luego en la década de los 2000s en países de economías emergentes y de bajos ingresos, en los cuales se combinaron reglas de alcance nacional y supranacional.⁹ Para finales de dicha década alrededor de 80 países de todo el mundo empleaban una o más normas en su conducción de las políticas presupuestarias. A partir de la crisis financiera global de 2008-2009, se afianzo la tendencia a implementar RF.

Razones teóricas y de política económica se han formulado para fundamentar la implementación de RF. Se han destacado factores asociados a la coordinación de las políticas macroeconómicas en uniones económicas de países, para lo cual es necesario que sus economías no estén afectadas por desequilibrios fiscales que comprometan las metas monetarias. Asimismo, se apela a los argumentos de la voracidad fiscal y de la teoría del ciclo político presupuestario, como fundamentos de indisciplina fiscal (Schaechter, Tidiane, Budina, & Weber, 2012). La hipótesis de la voracidad fiscal refiere a la sobre expansión del gasto fiscal, como consecuencia de la presión de grupos de interés en períodos de bonanza de ingresos fiscales, lo cual conduce a déficits presupuestarios insostenibles cuando la bonanza fiscal termina (Tornell & Lane, 1997). La teoría del ciclo político presupuestario alude a la conducta de los políticos en funciones de Gobierno que, para mantenerse en el poder, implementan políticas fiscales de corte populista (Rogoff, 1990).

En términos generales, la mayor inclinación y popularidad del tema de las RF se asienta en los potenciales beneficios en los ámbitos fiscal y macroeconómico. En el primer caso, además de combatir el sesgo al déficit fiscal y aminorar los riesgos de sobreendeudamiento público (Eyraud, Debrun, Hodge, Lledo, & Pattillo, 2018), se argumenta que el uso de RF puede ayudar a reducir la inconsistencia de tiempo en las políticas presupuestarias, fortalecer la credibilidad del compromiso de un Gobierno con la sostenibilidad fiscal y facilitar la gestión fiscal anticíclica.

Recuadro 4. Tipos de regla

Metas de resultados fiscales	Balance corriente (regla de oro)	Sostenibilidad de la deuda pública	<ul style="list-style-type: none"> Sesgo a favor de la inversión física en detrimento de la inversión en capital humano y/o sesgos de proyectos de inversión no rentables (Balance Corriente) No tiene propiedades anticíclicas
	Balance fiscal global financiero	Sostenibilidad de la deuda pública	<ul style="list-style-type: none"> No tiene propiedades anticíclicas
	Balance primario	Sostenibilidad de la deuda pública	<ul style="list-style-type: none"> No toma en cuenta la carga del servicio de la deuda No tiene propiedades anticíclicas
	Balance estructural ajustado por el ciclo (*)	<ul style="list-style-type: none"> Sostenibilidad de la deuda pública y Estabilización Fiscal, mediante la reducción de la prociclicidad de la política fiscal Reducción de la volatilidad de los ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales 	<ul style="list-style-type: none"> Requiere estabilizadores automáticos importantes
	Las reglas de balance presupuestario tienen en general problemas de contabilidad creativa; requieren de mecanismos adicionales para garantizar que ello no ocurra.		
Metas de gasto público	<ul style="list-style-type: none"> Gasto primario Gasto corriente Gasto total 	<ul style="list-style-type: none"> Mensaje claro del objetivo de la política fiscal en el largo plazo. Reducción de la discrecionalidad de las autoridades Opción superior a la regla de deuda porque permite la operación de estabilizadores automáticos Limita el tamaño del gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> Sesgo procíclico. Ineficaz si no tiene alta elasticidad/PIB Ineficaz para los fines de sostenibilidad fiscal Puede limitar excesivamente la flexibilidad de la política fiscal
Metas de endeudamiento	Deuda Pública/PIB	Sostenibilidad de la deuda pública	Ineficaz para reducir la prociclicidad de la política fiscal
Metas de ingresos	Tributos	<ul style="list-style-type: none"> Limitación del nivel de impuestos Aumento eficiencia en la recaudación Puede contribuir a limitar el tamaño del gobierno 	No garantiza sostenibilidad fiscal ni reduce su sesgo procíclico
<p>(*) Existen distintas versiones del balance fiscal ajustado por el ciclo, como el balance presupuestario de crecimiento, el cual excluye de los ingresos y gastos fiscales los componentes que reflejan la diferencia entre la tasa de crecimiento actual y la tasa de crecimiento potencial de la economía. En la regla del balance a lo largo del ciclo, se establece una meta balance fiscal para un periodo multianual.</p> <p>Fuente: FMI, 2009; FMI, 2016</p>			

Por otra parte, dado que su implementación exige mecanismos de seguimiento y control más estrictos, con las RF mejora la transparencia de la gestión fiscal. En síntesis, las RF constituyen una señalización sobre el contenido y los objetivos de las políticas fiscales y el grado de compromiso institucional para lograr un mejor manejo de las finanzas públicas.

En el ámbito macroeconómico, se señala que con las reglas mejora el funcionamiento de la actividad económica, siempre y cuando logre controlarse la volatilidad del ciclo y corregirse la prociclicidad del gasto público (Medina &

Soto, 2011). En teoría, la mayor estabilidad macroeconómica asociada con el manejo anticíclico de las políticas fiscales permite potencialmente incrementar el bienestar de la población al estabilizar el consumo, favorecer el empleo y estimular la inversión. También se destaca que las RF son especialmente útiles en circunstancias en que los mercados no pueden ejercer una disciplina adecuada sobre los Gobiernos nacionales o subnacionales.

De igual forma, las RF bien diseñadas permiten ganar credibilidad en los mercados financieros internacionales y estimular la inversión privada, a través de la confianza que genera contar con mecanismos institucionales especialmente diseñados para favorecer la estabilidad económica y promover el crecimiento en el largo plazo. Los requisitos de transparencia que exige la RF podrían inducir una disminución del riesgo soberano y mejoras del financiamiento externo (Corbo, et al., 2011). Este efecto es particularmente relevante para el caso de las economías petroleras, caracterizadas por una fuerte vulnerabilidad fiscal a los precios del crudo y, por ende, expuestas a una mayor volatilidad macroeconómica (Lopez-Murphy & Villafuerte, 2010).

Con la implementación de RF, se podría lograr una mayor equidad intergeneracional si, como en el caso de Noruega, son diseñadas explícitamente con este propósito. Igualmente, el agotamiento del recurso natural en el largo plazo, podría ser superado gradualmente, disminuyendo los riesgos asociados a la enfermedad holandesa. No obstante, este es probablemente el objetivo más ambicioso que puede plantearse una regla y, por ende, se considera que sería más efectivo en aquellas economías que muestran ya una situación relativamente holgada de capital (Poplawski-Ribeiro, Villafuerte, Baunsgaard, & Richmond, 2012).

3.2. Reglas fiscales de primera y segunda generación

El impacto macroeconómico de la crisis financiera global del 2008-2009 (CFG) permitió advertir que la mayoría de las RF vigentes hasta entonces no contemplaba la previsión de circunstancias económicas excepcionales para el manejo de la política fiscal, así como tampoco el manejo de las incompatibilidades de escoger entre objetivos de sostenibilidad y de estabilización (Ter-Minassian, 2010; Caselli, et al., 2018). Así, cerca de un tercio de las reglas vigentes se sometió a modificación o, incluso, a suspensión (Cottarelli & Kumar, 2009). Más que en la creación de nuevas reglas, los esfuerzos se centraron en la implementación de mecanismos orientados a la corrección de sus debilidades y el mejor aprovechamiento de sus fortalezas. Al conjunto de reglas resultantes de ese proceso de revisión y modificación se le identifica

como *Reglas de segunda generación*, mientras que a las reglas que rigieron hasta fines de la década de los años 2000 se agrupan bajo el nombre de *Reglas de primera generación* (Caselli, et al., 2018).

El diseño de las RF de primera generación se concentró en el establecimiento de metas numéricas para determinados agregados fiscales, con el objetivo fundamental de garantizar la sostenibilidad fiscal. Ese diseño, sin embargo, no resultaba adecuado en situaciones en las que se requería una acción fiscal para enfrentar cambios temporales en el ciclo económico, como los que demandaron los efectos de la CFG, lo cual condujo en muchos casos a la relajación de esas metas numéricas y a la convicción de la necesidad de adecuarlas a esos fines, no sin afectar en muchos casos la credibilidad en la normativa establecida.

Las RF de segunda generación se caracterizan por la búsqueda de mayor operatividad, flexibilidad y cumplimiento efectivo en su aplicación. No obstante, aunque ello ha configurado un escenario de mayor complejidad en el diseño de las reglas, su uso se ha extendido al punto de que muchas economías emergentes muestran marcos institucionales comparables a los de economías desarrolladas (Eyraud, Debrun, Hodge, Lledo, & Pattillo, 2018; Schaechter, Tidiane, Budina, & Weber, 2012).

La incorporación de reglas de gasto y de ajuste por el ciclo destacan en los esfuerzos por aumentar la operatividad del sistema de RF, lo que se refleja en los intentos por identificar mejor las variables bajo el control de las autoridades encargadas de la formulación de las políticas fiscales y de medir de manera más efectiva el esfuerzo fiscal discrecional. Sin embargo, mientras que fijar metas de gasto supone mayor claridad en el ejercicio de la política fiscal, el ajuste por el ciclo del balance presupuestario demanda mayor rigor analítico y preparación técnica, en comparación con las exigencias de las reglas usadas originalmente. Particularmente, se requiere de una medición adecuada del balance presupuestario nominal, lo que entre otras cosas implica la exclusión de transacciones del Gobierno que no califican como ingresos y/o gastos ordinarios. Además, se requiere la identificación de los agregados fiscales afectados por el ciclo del PIB, de manera que se puedan separar los componentes cíclicos de los estructurales, que no son observables de manera directa, tarea que no solo requiere de abundante información sino de una elevada capacidad técnica.

En cuanto a la mayor flexibilidad de las RF de segunda generación, los esfuerzos se han dirigido al diseño de cláusulas de escape más claras y precisas

que las existentes en el pasado, y a la posibilidad de desviaciones temporales de las reglas sin que sea necesario un tedioso proceso de negociación política. La mayor precisión de las cláusulas fiscales se fundamenta en una mejor especificación de las circunstancias y momentos en que deben aplicarse y/o suspenderse las RF, y en la definición precisa de la trayectoria de convergencia a la regla fundamental una vez que las circunstancias han vuelto a la “normalidad”.

Entre los cambios institucionales que distinguen las RF de segunda generación, dirigidos a fortalecer su seguimiento y cumplimiento, destacan el monitoreo por parte de Consejos Fiscales Independientes (CFI)¹⁰ (Schaechter, Tidiane, Budina, & Weber, 2012; Cottarelli & Kumar, 2009; Eyraud, Lledo, Dudine, & Peralta, 2018; Caselli, et al., 2018).

3.3. Principales restricciones

Como ya se mencionó, el establecimiento de los objetivos de las RF depende de las características estructurales de la economía, y, especialmente, del grado de control sobre los agregados fiscales y la existencia de un marco de transparencia y de monitoreo de la política fiscal (Berganza, 2012).

La mayor operatividad, flexibilidad y cumplimiento de las RF constituyen rasgos fundamentales para que ellas sean más efectivas en el control de los déficits fiscales y la estabilización macroeconómica. Por otra parte, las condiciones macroeconómicas, institucionales y políticas también han probado ser relevantes en la determinación de la eficacia de las RF.

Entre los rasgos del sistema fiscal que contribuyen al buen funcionamiento de las RF se encuentran: el manejo eficiente del sistema presupuestario y de las finanzas públicas, la existencia de controles internos y externos de la gestión fiscal, la disponibilidad y confiabilidad de las estadísticas, la existencia de reportes presupuestarios comprensivos, detallados y oportunos, la capacidad técnica para la proyección de las metas fiscales, y la existencia de agencias fiscales independientes que produzcan análisis, proyecciones y recomendaciones en el manejo y diseño de las políticas.

La selección de las categorías de ingresos y gastos a ser afectadas por la regla fiscal no es trivial. El objetivo de sostenibilidad fiscal favorece una cobertura amplia de los ingresos ordinarios. Respecto a la deuda, es mejor utilizar

10 Se trata de comités integrados por especialistas en las materias objeto de estudio y decisión, que actúan con independencia de criterios ideológicos o políticos-partidistas. Los miembros de estos comités suelen ser nombrados por los órganos legislativos.

la deuda bruta que la deuda neta, por reflejar más adecuadamente los riesgos financieros. En el caso de los países ricos en recursos naturales, lo correcto es observar el balance fiscal ajustado por el ciclo del producto de exportación. En cuanto a los gastos, la formulación de la regla debe considerar los incentivos a la llamada “contabilidad creativa”.

Adicionalmente hay que considerar que en los países ricos en recursos naturales las RF tienden a ser más complejas debido a la volatilidad y la incertidumbre de los ingresos fiscales y los problemas de economía política asociados al “rentismo”, en los términos que se comentarán más adelante. A ello se le suma la usual carencia de capacidades técnicas e institucionales en el ámbito fiscal y macroeconómico que sobre todo caracteriza a los países de menor nivel de desarrollo, como es el caso de Venezuela.

En ocasiones, las RF han sido criticadas por tener un sesgo procíclico, especialmente cuando no vienen acompañadas de incentivos adecuados para estimular la formación de fondos de ahorro (Hauptmeier, Leiner-Killinger, & Nerlich, 2019; Lienert, 2010). Por ello, es importante que los fondos de estabilización acompañen a las RF, con el objeto de crear un “colchón” de recursos que pudiera ser utilizado en caso de desastres naturales o caídas drásticas en los términos de intercambio que pueden atentar en contra de la vigencia de las propias RF. Para que esto sea factible, sobre todo en las economías que dependen de la explotación de recursos naturales, es necesario aislar el presupuesto de la volatilidad de los términos de intercambio. Por esta razón, se argumenta que la regla fiscal debe estar referida a la obtención de una meta para el déficit primario no petrolero (Baunsgaard, 2003; Budina & Wijnbergen, 2011).¹¹ Sobre este punto volveremos a llamar la atención en la sección siguiente.

En países que tratan de incorporar RF en su marco institucional, lo recomendable es que previo a su implementación, se haya progresado sustancialmente en la consolidación fiscal¹² (Cottarelli & Kumar, 2009). A la consolidación fiscal hay que agregarle la necesidad de contar con un entorno macroeconómico y político relativamente estable, pues sin estas condiciones las RF terminan siendo ignoradas (Ter-Minassian, 2010).

Un alto grado de vulnerabilidad de un país a los choques impredecibles no impide el uso de RF, pero requiere especial cuidado en su diseño e implementación. Necesita de la construcción de “amortiguadores” fiscales más grandes, elegir metas de mediano plazo para el equilibrio fiscal y la deuda pública, y reservas internacionales para cubrir brechas de financiamiento a corto plazo. Estos elementos son necesarios para disponer de una mayor flexibilidad en el

gasto del Gobierno, sin poner en peligro la disciplina impuesta por las normas y su credibilidad.

Un aspecto que ha sido objeto de especial consideración, en el ámbito teórico y de la política fiscal, es el relacionado con la selección de la variable objetivo que debe considerar la RF: el balance financiero fiscal o el balance fiscal estructural o ajustada por el ciclo económico (Eyraud, Debrun, Hodge, Lledo, & Pattillo, 2018). El consenso ha ido convergiendo al uso del balance fiscal estructural, especialmente en las economías exportadoras de materias primas.

Otras consideraciones tienen que ver con la necesidad de formular los objetivos de la RF en términos del PIB, ajustados por el comportamiento esperado de la inflación y neto de la incidencia de las tasas de interés sobre el servicio de la deuda. En este sentido se sugiere concentrar la atención en el balance fiscal primario de carácter estructural.

En cuanto a la consistencia de la política económica con RF, hay consenso en que la puesta en práctica de la RF se facilita si se están implementando políticas de tipo de cambio y monetarias relativamente flexibles, y si el sector financiero ya ha sufrido una reestructuración y consolidación sustancial. Incluso bajo un régimen de tipo de cambio flexible, el diseño de normas fiscales requiere ser coordinado cuidadosamente con la postura monetaria, para evitar la volatilidad o las presiones sostenidas no deseables sobre las tasas de interés o los tipos de cambio. En especial en países con cuentas de capital abiertas, una política de tipo de cambio flexible y una política monetaria que apunte al control de la inflación son, en principio, más compatibles con la adopción de reglas de responsabilidad fiscal que con un régimen de tipo de cambio fijo y una política monetaria dominada por la fiscal. En otras palabras, bajo un régimen tipo de cambio fijo y dominancia fiscal sobre la política monetaria, la política fiscal representa el principal instrumento macroeconómico de ajuste respecto de los shocks exógenos, hecho que aumenta la necesidad de flexibilidad en su conducta, y por tanto no se ve favorecida una política fiscal que se formula bajo la restricción de una RF.

El consenso y compromiso político es vital para el éxito de las RF. De hecho, las RF pueden considerarse como una expresión formal de la voluntad política para mantener la disciplina fiscal. Una política fiscal basada en reglas sin la voluntad política de hacerlas cumplir fracasará con certeza (Lienert, 2010).

Retornando a los aspectos institucionales y de economía política asociados a las RF, hoy se le está otorgando un papel más prominente a los Concejos Fiscales Independientes (CFI) ya antes mencionados. Estos consejos están llamados a desempeñar un importante rol para tratar las asimetrías informativas entre los votantes y los decisores políticos (Debrun, Gérard, & Harris, 2012) y, también, para reducir el tradicional exceso de optimismo y la manipulación política de las previsiones presupuestarias (Frankel, 2011).

Otras consideraciones que hay que tener en cuenta se refieren a la credibilidad de la RF que será mayor cuanto más larga sea la vida esperada del Gobierno, más fuerte el papel jugado por el Ejecutivo en el proceso presupuestario, y cuanto más amplio sea el consenso social y político en torno a la propia RF. Si la credibilidad fiscal y la calidad de las instituciones son bajas, la probabilidad de que la RF sea efectiva es baja. También se ha observado que la credibilidad de una norma de equilibrio presupuestario estructural será mayor si fuese adoptada al comienzo de una expansión cíclica.

Los objetivos de transparencia y credibilidad de las RF no solo exigen la elección de normas simples y de fácil control; también se requiere de mejores prácticas de gerencia fiscal y del convencimiento al más alto nivel político de su implementación. La importancia de este último aspecto no es desdeñable; las dificultades que enfrentan los hacedores de política para el sostenimiento de RF son previsibles en países con débil institucionalidad, fuerte polarización política y altamente dependientes de materia primas. Bajo estas circunstancias la retórica política puede encontrar los argumentos necesarios para maximizar el gasto en el corto plazo, sin que la sociedad encuentre los mecanismos adecuados para presionar en función del ordenamiento de las finanzas públicas.

Desde la perspectiva de la economía política de los procesos fiscales se ha advertido que las preferencias del electorado pueden dar lugar a resultados dinámicamente inconsistentes, que atentan contra el cumplimiento de las RF (Drometer, 2006; Shapiro, 2005; Benhabib, Bisin, & Schotter, 2006). Es por ello por lo que revisten especial importancia el sólido apoyo de la opinión pública y un soporte político muy fuerte, factores fundamentales para lidiar con los grupos de presión que regularmente abogan por la expansión del gasto, la dilapidación de la renta fiscal y la manipulación de los tributos atentando contra la estabilidad y la sostenibilidad fiscal (Balassone & Franco, 2001).

3.4. La experiencia de los países con las reglas fiscales

Teniendo en cuenta la experiencia de los países que han implementado RF, se destacan las relaciones positivas entre el uso de las reglas y el aumento de la disciplina fiscal, la reducción de la volatilidad, la mayor efectividad de los programas de ajuste y la mitigación de los problemas en el uso de los recursos comunes.

En contraste, también se reconoce que las RF suponen la pérdida de flexibilidad en la capacidad de respuesta de los Gobiernos a choques exógenos y a cambios en los balances de poder político, especialmente, en países cuyos estabilizadores automáticos fiscales son débiles.

Varios estudios econométricos han corroborado la presunción de que la existencia de RF está correlacionada con un desempeño fiscal más eficaz; pero es difícil establecer la causalidad debido a un sesgo de endogeneidad. Es decir, una vez que se tiene en cuenta la calidad de las instituciones, podría darse el caso de que las RF no afecten significativamente los resultados de la política fiscal (Caselli, et al., 2018).

Aunque en el balance, los hallazgos empíricos favorecen la conveniencia del uso de RF, también destacan la conclusión de que no todos los tipos de RF son aplicables en todas las circunstancias económicas e institucionales (Ter-Minassian, 2010). Esto es particularmente relevante en los países donde prevalecen condiciones de volatilidad de los agregados fiscales y de fragilidad institucional, como suelen ser los casos de los países ricos en recursos naturales poco diversificados, y especialmente los países exportadores de petróleo, asunto que pasamos a tratar en la siguiente sección.

4. Las reglas fiscales en países petroleros con problemas de estabilización y sostenibilidad

El petróleo y los recursos mineros no solo son agotables físicamente, sino que pierden valor como consecuencia de la obsolescencia tecnológica, los cambios en las preferencias y en los marcos regulatorios internacionales y nacionales; además, los precios de estos recursos, como es conocido, son en extremos volátiles. Otro elemento que hay que tomar en cuenta es el carácter de economía de enclave que caracteriza al sector petrolero, especialmente en los países menos desarrollados. Estas características son cruciales a la hora de definir la trayectoria y el nivel del gasto agregado óptimo que, naturalmente, debe corresponderse con la evolución de unos ingresos también volátiles e inciertos.

Los elementos mencionados hacen que en los países petroleros sea extremadamente difícil estimar el ingreso permanente como criterio básico de definición de la trayectoria del gasto fiscal (Barnett & Ossowski, 2003). En principio, la gestión macroeconómica óptima, ante valores extremos de volatilidad e incertidumbre en los ingresos, supone que el Gobierno en un país petrolero debería ahorrar los ingresos extraordinarios transitorios en los períodos de bonanza y desahorrar en los períodos en que la economía es afectada por choques negativos transitorios que disminuyen sus ingresos externos; en tanto que los choques permanentes en los ingresos fiscales, positivos o negativos, deberían provocar en los gastos ajustes también permanentes, especialmente si el objetivo de la sostenibilidad fiscal es considerado un tema prioritario. Sin embargo, no es una tarea sencilla determinar el carácter transitorio o permanente de un choque externo en los ingresos petroleros y mineros; entre otras cosas, esto se debe, como ha sido bien documentado en la literatura, a que el precio petrolero no sigue una clara tendencia y tampoco es evidente que muestre propensión a revertir a su valor medio.¹³

La volatilidad e incertidumbre de los ingresos fiscales, y el carácter agotable de los recursos naturales complican la gestión de la política económica en los países petroleros, no solo por las implicaciones que estas características tienen sobre la estabilidad macroeconómica a corto, sino también por los problemas que generan en términos de la sostenibilidad fiscal a largo plazo, el nivel de crecimiento, la estructura de la economía y la distribución intergeneracional del ingreso y la riqueza. Todo ello plantea retos muy complejos a la definición y gestión de la política económica, especialmente en la calibración de la política fiscal que debe resolver conflictos relevantes entre las necesidades planteadas a corto plazo y los objetivos a largo plazo que, como veremos, son objetivos que tienen entre sí un carácter más competitivo que complementario.

4.1. El rol de la política fiscal

La gestión de la política fiscal será aún más compleja si la economía está poco diversificada y mientras mayor sea el peso de los ingresos fiscales de origen petrolero en las finanzas públicas.

Debe anotarse que, dada la dominancia de la política fiscal en estas economías, esta se convierte en el canal principal a través del cual se propagan los frecuentes e inevitables choques externos, provocados por las fluctuaciones de los precios que tanto afectan a la economía doméstica no petrolera. Las repercusiones de estos choques son aún mayores, ya que estos son acompañados por cambios en la estructura, la calidad y la eficacia del gasto público para inducir el crecimiento y la estabilidad macroeconómica. Por ejemplo, está bien documentado en la literatura cómo la calidad del gasto público en estos países se deteriora durante los *booms* de precios, entre otras cosas por la propensión al desarrollo de grandes proyectos que suelen confrontar serios problemas debido a falta de capacidad gerencial, cuellos de botella en la cadena de insumos y servicios esenciales y corrupción que les suele estar asociada.

Además de los temas relacionados con la estructura y eficacia del gasto público, hay que considerar las implicaciones de la gestión de la política fiscal sobre el comportamiento del tipo de cambio, la evolución de los agregados monetarios y las tasas de interés, canales adicionales a través de los cuales se transmiten indirectamente los choques en el sector petrolero. Como puede intuirse, calibrar la política fiscal bajo estas circunstancias es una tarea en extremo compleja. En todo caso, la elección de cuánto debe consumirse hoy, cuánto debe invertirse en capital físico y humano y cuánto debe ahorrarse en riqueza financiera, dependerá de las características de cada país; pero, en ningún caso se puede prescindir de las consideraciones de largo plazo en las decisiones contemporáneas de la política fiscal.

Las peculiares características de las economías petroleras hacen que los indicadores convencionales y las típicas herramientas de gestión de la política fiscal pierdan validez para evaluar efectos sobre la estabilidad macroeconómica en el corto plazo y la sostenibilidad fiscal a largo plazo. En estas economías, estos indicadores deben ser complementados siempre por otros que tomen en consideración los aspectos relacionados con el carácter agotable de los recursos petroleros, la incertidumbre y el comportamiento de la economía no petrolera.

Por ejemplo, el balance fiscal primario¹⁴ puede ser un mal indicador de la posición fiscal en un país petrolero. Es típico que, en una situación de elevados precios petroleros, se pueda registrar un superávit fiscal de carácter primario simultáneamente con un importante incremento en los gastos, lo que denotaría una política fiscal expansiva, y no contractiva como sería la conclusión a la que induciría la elevación del superávit primario en una economía no petrolera.

Algo similar puede decirse con relación a la aplicación acrítica del análisis tradicional del tema de la sostenibilidad de la deuda pública, que se enfoca en el comportamiento de la deuda bruta y del superávit fiscal primario, bajo el criterio de que debe mantenerse una determinada relación deuda/PIB. En el caso de una economía petrolera no debe perderse de vista el tema de la distribución intergeneracional de la riqueza, en tanto que el petróleo es un recurso agotable y de valor incierto. En efecto, esto plantea importantes hechos asociados con la distribución temporal y generacional de los riesgos, sin mencionar los temas no menos importantes relacionados con el consumo público y privado, la inversión, el ahorro y el endeudamiento óptimo. En este contexto, una gestión fiscal, que se centre en alcanzar una determinada relación deuda/PIB, bien podría no ser óptima ni sostenible, a menos que fuese consistente con el carácter agotable del recurso petrolero, la dinámica de la economía no petrolera y la velocidad y eficiencia de la conversión de la riqueza financiera en capital real, físico y/o humano.

En cuanto al manejo del gasto fiscal, lo típico en las economías petroleras es que estos tiendan a convertirse en insostenibles y generen presiones inflacionarias en los *booms* (el efecto de “voracidad fiscal” ya antes mencionado), además del sesgo hacia el exceso de la capacidad de absorción de la economía que conduce, casi siempre, a un desperdicio de recursos. Cuando se producen choques negativos, sobre todo en los precios internacionales, se suelen reducir drásticamente los gastos fiscales, especialmente los destinados a la formación de capital físico y humano, recurrir al endeudamiento externo explícito o al impago del servicio de la deuda, y/o al financiamiento vía impuesto inflacionario. Al igual que con los otros agregados fiscales, el comportamiento del gasto total en las economías petroleras puede ocultar importantes elementos que distorsionan el análisis de la política fiscal tanto a corto como a largo plazo. Para corregir estas interpretaciones hay que insistir en centrar la aten-

14 El balance fiscal primario excluye del cálculo de la posición financiera del Gobierno Central los pagos por concepto de intereses de la deuda pública.

ción en los componentes fiscales estructurales y los referidos a la economía no petrolera.

La mayor comprensión de la dinámica de estas economías y de los cambios estructurales en el mercado energético y global ha ido generando un consenso en relación con las medidas de política fiscal que se consideran óptimas. Entre ellas vale destacar:

- a) una mayor desconexión de las decisiones de gasto público con respecto al comportamiento de los ingresos petroleros, para lo cual son fundamentales los fondos de estabilización fiscal.
- b) la creciente utilización de criterios de largo plazo en la determinación de los gastos, asociados a los aspectos de la sostenibilidad fiscal, el crecimiento de la economía no petrolera, y/o la distribución intergeneracional de la riqueza petrolera.
- c) una mayor atención a los aspectos que tienen más que ver con la calidad y no tanto con la cantidad del gasto.
- d) el desarrollo de instrumentos y normas que aumenten la flexibilidad de los presupuestos frente a los choques externos e internos.
- e) la ampliación de la base de tributación y la reducción de la actividad cuasi fiscal de instituciones del sector público distintas al Gobierno Central, y
- f) el mejoramiento de la calidad de las instituciones fiscales, y la mejor coordinación entre la política fiscal, la política monetaria y la política cambiaria.

4.2. Sobre los objetivos generales de la política fiscal

En términos generales, el diseño de las RF en los países petroleros, sobre todo en las economías menos desarrolladas, ha estado enfocado en la consecución de tres objetivos fundamentales: la estabilización macroeconómica, la sostenibilidad fiscal a largo plazo y, con menor frecuencia, el crecimiento económico sostenido y la diversificación económica. En los países de mayor desarrollo, el caso de Noruega es el más notable, la distribución intergeneracional de la riqueza ocupa un lugar central como base para la definición del marco institucional que determina el régimen fiscal que rige para la gestión de los ingresos petroleros.

Pasemos a considerar estos objetivos por separado.

La estabilidad macroeconómica

Al revisar las experiencias de las economías petroleras en las cuales se han implementado RF, es evidente el sesgo de los objetivos que se persiguen hacia el logro de una menor volatilidad macroeconómica que, como ya se sabe, está determinada por los inestables e impredecibles precios internacionales del petróleo. La dependencia de la gestión financiera del Estado respecto a los ingresos fiscales que se originan en el sector petrolero induce a un comportamiento procíclico del gasto, que es el principal canal a través del cual se afecta el ciclo de la economía doméstica. Es por ello por lo que aislar el gasto público de las fluctuaciones de los precios petroleros es, en todos los países petroleros analizados, un objetivo prioritario en la definición de las RF y en la constitución de los fondos soberanos.

La relevancia de las RF que persiguen objetivos de estabilidad se pone en evidencia al considerar, además, que dados los regímenes monetarios y cambiarios que tienden a prevalecer en estas economías,¹⁵ la política fiscal se convierte, en los hechos, en el principal instrumento para controlar la evolución de los precios domésticos.

La prevalencia del objetivo de la estabilidad, que implica el diseño de RF que garanticen un manejo anticíclico de los ingresos y gastos fiscales, no suele dejar mucho espacio para la persecución de los otros objetivos que hemos ya mencionado: la sostenibilidad fiscal, el crecimiento económico y la redistribución intergeneracional de la riqueza petrolera. En la práctica, las exigencias que impone la estabilidad hacen que el intento de perseguir estos objetivos simultáneamente plantee a la gestión de la política fiscal serios problemas de consistencia. Esto último es más relevante en aquellos casos donde mayor es la importancia macroeconómica del sector petrolero y es más débil la institucionalidad.

La sostenibilidad de las finanzas públicas

Lograr la sostenibilidad fiscal a largo plazo en una economía petrolera es una tarea difícil de definir y alcanzar, debido a la elevada incertidumbre que plantea la evolución del valor económico que tienen las reservas de hidrocarburos, la garantía en última instancia.

15 En las economías petroleras menos desarrolladas es característico el sesgo a tener tipos de cambios apreciados y agregados monetarios sobredeterminados por la gestión fiscal.

En estas economías, y en el contexto de un estado estacionario,¹⁶ se alcanza la sostenibilidad si al agotarse físicamente el recurso petrolero, o volverse económicamente obsoleto, el nivel de los bienes públicos que pueden ser provistos con el gasto fiscal en la fase post-petrolera iguala al de la fase petrolera, esto sin recurrir a un déficit financiero permanente. El objetivo de la sostenibilidad implica, entonces, que los ingresos petroleros deben ser ahorrados, al menos una parte importante de ellos, con la finalidad de acumular activos financieros o reales que permitan sustituir eficientemente una riqueza por otra, si es que el fin último que persigue la política económica es el máximo bienestar de la sociedad. El nivel de ahorro requerido suele ser mayor que en las economías no petroleras, ya que la incertidumbre sobre el comportamiento de los precios, la evolución de los costos de extracción, la agotabilidad y la obsolescencia del recurso natural, agrega una elevada prima de riesgo que exige un nivel mayor de ahorro en el óptimo (Medas & Zakharova, 2009).

En otras palabras, si el objetivo de la sostenibilidad fiscal prevalece, una variable clave a considerar es el tamaño de la riqueza neta del Gobierno a largo plazo. Naturalmente, mientras mayores sean las restricciones de liquidez del Gobierno, menor será el acceso a las fuentes de financiamiento y menores las reservas petroleras disponibles, en consecuencia, más difícil será alcanzar el objetivo de la sostenibilidad.

En los casos en los cuales el punto de partida esté determinado por un elevado nivel de deuda pública en relación con el tamaño de la economía (relación deuda/PIB), la necesidad de la consolidación fiscal adquiere una atención prioritaria en la gestión presupuestaria, por las restricciones que esta situación impone a los esfuerzos relacionados con la estabilización y el crecimiento económico. De aquí que los países petroleros altamente endeudados les es más difícil conciliar la sostenibilidad con los otros objetivos anteriormente mencionados.

Una senda sostenible de los ingresos y gastos fiscales traslada la atención al comportamiento del déficit fiscal primario no petrolero, que se transforma en el principal indicador del objetivo intermedio a seguir por la política fiscal discrecional. Es de notar, sin embargo, que esto no significa establecer metas definitivas para el déficit fiscal primario, ya que estas deberían ser permanentemente corregidas por los cambios en los determinantes del valor económico

16 Se dice que una economía está en estado estacionario si las variables que definen su comportamiento en el largo plazo, las llamadas variables de estado, permanecen invariantes.

de las reservas petroleras, que, como ya hemos insistido, depende de factores volátiles e inciertos.

La diversificación económica y el crecimiento a largo plazo

En principio se asume que mejorar la estructura y eficiencia del gasto público exige concentrarse en la inversión, a la par que se debe reducir el gasto corriente que, por lo general, se asume elevado e ineficiente. Además, se suele sugerir que el gasto público debe concentrarse en las áreas donde previamente se ha considerado la existencia de “cuellos de botella” que afectan el desarrollo de la actividad privada y generan presiones inflacionarias. De aquí que, con frecuencia, se recomienda reducir el empleo, los salarios y los subsidios explícitos e implícitos en los precios y tarifas de los bienes y servicios provistos por el Estado.

Por otra parte, podría pensarse que los gastos de capital y la acumulación de activos reales,¹⁷ destinados a diversificar la economía y reducir la dependencia del petróleo, son un buen sustituto a la acumulación de activos financieros, si la finalidad es preservar el valor de la riqueza nacional y asegurar la sostenibilidad fiscal a largo plazo. Pero, la relación de sustitución entre estos tipos de inversiones, financieras y en capital real, está lejos de ser considerada perfecta. En primer lugar, hay que tener en cuenta las tasas de retorno relativas y la volatilidad de ambas opciones de inversión, lo cual depende de múltiples factores, muchos de ellos de carácter idiosincrático.

En la literatura empírica se muestra fuerte evidencia de que, en las economías petroleras, especialmente en los *booms* de precios, los ingresos fiscales se canalizan a proyectos ambiciosos con retornos muy bajos y que, con bastante frecuencia, terminan no siendo concluidos una vez que los ingresos petroleros comienzan a debilitarse. En adición, la ejecución de estos proyectos suele tener efectos netos que desplazan la actividad del sector privado al comprometer insumos escasos e inducir marcos regulatorios que privilegian a los agentes del sector público (Berg, Portillo, Shu-Chun, & Zanna, 2012; International Monetary Fund, 2015; Moreno & Shelton, 2014).

Es de notar sin embargo que es muy poco transparente la diferenciación entre el gasto corriente y el gasto de capital. Además, supone un grave error considerar que todo gasto corriente es por definición un egreso improductivo e innecesario.

17 Estos activos incluyen capital humano, infraestructura y otros bienes públicos y meritorios (salud, educación etc.)

Por último, no hay que olvidar que una opción de política en un país petrolero es mantener el recurso petrolero en el subsuelo y preservarlo para su explotación futura, cuando las condiciones internas y del mercado internacional supongan un mayor retorno que los usos alternativos en el presente para la renta petrolera (inversión financieras y/o inversiones reales). Aunque dadas las perspectivas que hoy se tienen sobre los cambios en la estructura de los mercados energéticos globales, la opción de acumular reservas petroleras no parece atractiva, ni siquiera en los países con limitada capacidad de absorción interna. En otras palabras, la diversificación de la economía no es una opción, es una necesidad.

La distribución intergeneracional de la riqueza

Lograr un equilibrio en el nivel de bienestar de cada generación es un objetivo que supone una evolución gradual del gasto que asegure una participación constante de cada generación en la riqueza neta, real y financiera, del sector público.

Empíricamente los criterios de bienestar intergeneracional que se siguen en la distribución del gasto fiscal son: una tasa constante de gasto de la riqueza neta del sector público equivalente a la tasa de retorno de esta riqueza en términos del PIB no petrolero, lo que implica, bajo un escenario de crecimiento, un déficit no petrolero estable y, por tanto, una mayor riqueza disponible para las generaciones futuras. Otro criterio alternativo, es el que supone una distribución constante del gasto anual del rendimiento de la riqueza real, lo que implica mantener el valor real de esta riqueza y, por tanto, una reducción de la reducción de la relación riqueza/PIBNP, en el marco de un escenario donde crece la actividad económica no petrolera.

Priorizar el objetivo de la equidistribución de la riqueza en términos intergeneracionales, cualquiera sea el criterio de bienestar que se asuma, supone maximizar el uso de la llamada regla “pájaro en mano”, según la cual un país debería ahorrar todo su ingreso petrolero bajo la forma de activos financieros y solo gastar, como máximo, el rendimiento anual que estos generan (Medas & Zakharova, 2009). Este es el notable caso de Noruega que, por cierto, enfrenta un serio problema de envejecimiento demográfico.

En principio, el logro del objetivo de la equidad intergeneracional es consistente con la llamada hipótesis del ingreso permanente (HIP), según la cual el gasto debe basarse en el ingreso de carácter estructural y no en el ingreso corriente (Hall, 1978). En el contexto de una economía petrolera la HIP se entiende como el retorno esperado de las reservas petroleras remanentes y de

los activos acumulados provenientes de la explotación petrolera (Bjerkholt & Niculescu, 2004).

La HIP supone que, en la primera fase de explotación del negocio petrolero, se requieren cuantiosos recursos los cuales se pueden financiar con préstamos que se redimirán en la medida en que la extracción del crudo alcanza niveles crecientes. La equidad en el reparto intergeneracional requiere de transferencias desde las generaciones futuras a las presentes; sin embargo, esto solo sería óptimo en ausencia de incertidumbre de los flujos futuros de renta de los rendimientos de la inversión de la renta y de compromisos contingentes futuros asumidos por los Gobiernos.

Como ya es ampliamente considerado, el uso de la HIP en una economía petrolera puede conducir a errores significativos, si no se tienen en cuenta los temas vinculados a la inevitable volatilidad e incertidumbre de los ingresos externos. De aquí que en la literatura disponible son frecuentes las advertencias contra el uso de esta hipótesis para fundamentar las RF, aun cuando se considere prioritario el objetivo de la equidad intergeneracional; más aún si el centro de la atención es la sostenibilidad e incluso la inestabilidad macroeconómica (Mirzoev & Zhu, 2019; Frankel, 2011).

En síntesis, en general, existen conflictos potenciales entre los objetivos que pueden ser perseguidos con las RF: la estabilidad, la sostenibilidad, la diversificación de la economía y el equilibrio distributivo entre generaciones. Solo excepcionalmente varios de estos objetivos pueden ser compatibles. Por ejemplo, priorizar el objetivo distributivo y de sostenibilidad a largo plazo podría ser consistente en una economía que adolece serios problemas inflacionarios y que, por tanto, requiere de una política fiscal contractiva a corto plazo, a menos que pueda disponerse de una fuerte inyección de recursos externos; pero aún en este caso difícilmente se podría avanzar, de manera simultánea, en la diversificación y la implementación de políticas fiscales anticíclicas.

Por otra parte, favorecer la diversificación mediante la inversión pública puede requerir de políticas fiscales más expansivas y acomodaticias que las sugeridas cuando el objetivo prioritario es la estabilidad macroeconómica.

4.3. Sobre los indicadores de la política fiscal

Como se deriva del análisis anterior, los indicadores fiscales no petroleros deben jugar un papel protagónico en el diseño y la gestión de la política fiscal en las economías que estamos considerando (Medas & Zakharova, 2009). Este es el caso, por ejemplo, del balance fiscal primario no petrolero

(*BFPNP*)¹⁸ que, al excluir los ingresos fiscales de origen externo y los pagos de intereses, es una mejor medida del impacto de la política fiscal sobre la demanda agregada interna, respecto a lo que informaría el balance fiscal total del Gobierno Central (*BF*) en una economía petrolera (ver Recuadro 5). En este tipo de economía, una política fiscal expansiva debe suponer un incremento del déficit primario no petrolero, al ser consecuencia de un mayor gasto en bienes y servicios domésticos, una reducción en la tasa de tributación, en las tarifas, los precios de los servicios públicos y/o un incremento en los subsidios.

Nótese que el comportamiento del *BFPNP* depende de cómo los ingresos petroleros son gastados y de si la economía puede o no absorber estos gastos. Si estos ingresos se gastan y son plenamente absorbidos por la economía interna, el déficit fiscal primario no petrolero debería tender a incrementarse, pero con un reducido efecto sobre la tasa de inflación interna. Pero si los ingresos petroleros se gastan y la capacidad de absorción es limitada, las presiones inflacionarias serán mayores, y también mayores serían las consecuencias sobre el tipo de cambio, a menos que el Banco Central tuviese la capacidad de esterilizar estos efectos utilizando las reservas internacionales y las tasas de interés.

Recuadro 5. Desventajas del balance financiero fiscal en el diseño y evaluación de las políticas fiscales

- a. Cambios en las cuentas fiscales dependen de criterios usados en las medidas de los balances convencionales, especialmente, qué y qué no va por encima y por debajo de la línea. Esto puede dar margen a la contabilidad creativa y a la manipulación en el diseño de la política fiscal.
- b. La determinación de los ingresos y gastos fiscales no depende exclusivamente de las decisiones de las autoridades presupuestarias; compromisos del pasado (contratos colectivos con empleados del sector público, contratación de deuda de Gobiernos anteriores, proyectos de inversión que exigen continuidad) y la influencia del ciclo quedan fuera del control de las autoridades.
- c. La adopción de decisiones discrecionales tiene impactos sobre las cuentas fiscales que se superponen a los de factores fuera de control del Gobierno. Bajo la clasificación convencional del balance presupuestario no es posible distinguirlos, pero es importante hacerlo para determinar la medida en que las autoridades pueden intervenir para corregir desbalances estructurales. Esto no se resuelve con la aplicación de modelos macroeconómicos, la cual no incorpora el espacio de responsabilidad fiscal que se requiere para corregir desequilibrios fiscales permanentes.

- d. El déficit fiscal convencional es una medida *ex post*, lo cual impide la corrección oportuna de desviaciones permanentes de los balances presupuestarios.
- e. Aunque la medida del déficit fiscal convencional tiene la ventaja de su mayor simplicidad analítica, este rasgo no es necesariamente compatible con los requerimientos de flexibilidad de la política fiscal.
- f. El uso de la medida convencional no garantiza compatibilidad de los objetivos de estabilidad y sostenibilidad de largo plazo de la política fiscal.

En todo caso, una mejora en el *BFPNP* señalaría una mayor consolidación fiscal, y es por ello por lo que la evolución de este indicador es clave para evaluar los avances en el logro de la sostenibilidad de las finanzas públicas. Sin embargo, en algunos países petroleros, en lugar de utilizar el *BFPNP*, se prefiere el balance fiscal no petrolero cíclicamente ajustado para calibrar la política fiscal y determinar su sesgo contractivo o expansivo. A esta medida también se le llama balance fiscal primario no petrolero estructural (*BFPNPe*), que excluye del *BFPNP* los efectos de los estabilizadores presupuestarios automáticos y otros componentes del gasto, así como los ingresos fiscales no petroleros que se consideran no discrecionales (Barnett & Ossowski, 2003). El uso del *BFPNPe* se privilegia, ante todo, en las economías petroleras donde los problemas de sostenibilidad fiscal son predominantes (ver recuadro 6).

Recuadro 6. Agregados fiscales para la definición de reglas fiscales

Diversas técnicas se han desarrollado para estimar las variaciones de los agregados fiscales afectados por el ciclo económico, entre las que destacan las del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE). Una versión estilizada del modelo de estimación del BFE, que servirá de referencia para el diseño de la regla fiscal que se considere pertinente para Venezuela, se presenta en las ecuaciones (1) a (14).

El balance fiscal primario estructural (BFPe) es igual a la diferencia del ingreso fiscal estructural (primera expresión en corchetes de la ecuación (1) y del gasto fiscal primario total estructural (segunda expresión en corchetes de la ecuación 1). El ingreso fiscal estructural es la suma del ingreso fiscal no petrolero estructural (IFNPETe), el ingreso fiscal petrolero estructural (IFPETe) y otros ingresos fiscales no petroleros estructurales (IFOe). El gasto fiscal estructural es la suma del gasto fiscal primario directo estructural (GFPDe) y de las transferencias del Gobierno Central estructurales (TRANSFe).

De aquí en adelante, los subíndices c, e, tot, t indican “cíclico”, “estructural”, “total” y “período t”, respectivamente.

$$BFPe_t = [IFNPETe_t + IFPETe_t + IFOe_t] - [GFPDe_t + TRANSFe_t] \quad (1)$$

Las ecuaciones (2) a (9) desarrollan las expresiones correspondientes a los ingresos fiscales estructurales. El $IFNPETe_t$ es igual al $IFNPETtot_t$ correspondiente a su valor potencial, el cual depende de su elasticidad respecto al PIB (Ecuación 2). El $IFPETe_t$ resulta de restar al $IFPETtot_t$, el $IFPETc_t$ (Ecuación 3). El $IFPETtot_t$ es la suma de sus componentes interno ($IFPETint_t$) y externo ($IFPEText_t$) (Ecuación 4), los cuales se corresponden con las ventas domésticas (Ecuación 5) y las exportaciones de productos derivados de petróleo y de crudo (Ecuación 6). Los valores estructurales y cíclicos de estas variables se representan en las ecuaciones (7) a (9).

$$IFNPETe_t = IFNPETtot_t * \left(\frac{Yp_t}{Y_t}\right)^v \quad (2)$$

v = elasticidad de IFNP respecto al PIB

$$IFPETe_t = IFPETtot_t - IFPETc_t \quad (3)$$

$$IFPETtot_t = IFPETint_t + IFPEText_t \quad (4)$$

$$IFPETint_t = \alpha * IFPETtot_t \quad (5)$$

$$IFPEText_t = (1 - \alpha) * IFPETtot_t \quad (6)$$

α es la participación de las ventas al mercado interno y $(1-\alpha)$ la participación de las ventas al mercado externo en los $IFPETtot_t$, respectivamente

$$IFPETinte_t = IFPETinttot_t * \left(\frac{Yp_{t-1}}{Y_{t-1}}\right)^\eta \quad (7)$$

$$IFPETexte_t = IFPETexttot_t * \left(\frac{PPET_{p,t-1}}{PPET_{exp,t-1}}\right)^\theta \quad (8)$$

$$IFPETinc_t = IFPETinttot_t - IFPETinte_t \quad (9)$$

η es la elasticidad de las ventas internas de petróleo respecto a las variaciones del PIB.

θ es la elasticidad de las ventas externas de petróleo respecto a las variaciones del precio petrolero externo.

En las ecuaciones (10) a (11), se presentan los componentes del gasto primario total estructural y las expresiones de las elasticidades. El gasto primario total estructural es la suma del $GFPDe$ y de las $TRANSFe$. El cálculo de estas últimas se presenta en la Ecuación (10) y su componente cíclico en la Ecuación (11). La suma de las $TRANSFtot$ y el $GFPDe$ es igual al gasto fiscal total ($GFPtot$), porque se asume que, excluyendo las $TRANSF$, todo el gasto primario restante es estructural.

$$TRANSFe_t = TRANSFtot_t * \left(\frac{Yp_t}{Y_t}\right)^{\mu_t} \quad (10)$$

$$TRANSFc_t = TRANSFtot_t - TRANSFe_t \quad (11)$$

μ es la elasticidad de las transferencias respecto al PIB

μ_t en donde $k_t \varepsilon$ es la participación de las transferencias en los Ingresos corrientes del Gobierno Central y ε es la elasticidad de los ingresos fiscales corrientes respecto al PIB.

El balance fiscal primario de carácter cíclico (BFP_c) se obtiene de restar el BFP_e al balance observado primario (BFP_{tot}) (Ecuación (12)) y este último, se obtiene de la diferencia entre el balance presupuestario observado (BF) y los intereses de la deuda pública (INT) (Ecuación 13). Obviamente, el BFP_{tot} es igual a la suma del BFP_e y del BFP_c (Ecuación 14).

$$BFP_c_t = BFP_{tot}_t - BFP_e_t \quad (12)$$

$$BFP_{tot}_t = BF_t - INT_t \quad (13)$$

$$BFP_{tot}_t = BFP_e_t + BFP_c_t \quad (14)$$

4.4. Sobre las reformas institucionales

La manera como en los países petroleros se ha venido respondiendo a los retos que se plantean a la política fiscal, sobre todo en lo que tiene que ver con los problemas asociados con la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal, pueden resumirse en tres líneas de acción fundamentales: la adopción de posturas muy conservadoras en las proyecciones de los precios petroleros que sirven de base para la estimación de los presupuestos nacionales, la creación de fondos soberanos como amortiguadores de los choques y de administración de los ingresos petroleros con fines distributivos intergeneracionales, y la institucionalización de RF explícitas que normen la gestión fiscal ordinaria.

Si bien se considera que todas estas iniciativas son instrumentos que pueden incidir positivamente, hay un creciente consenso de que tales beneficios solo pueden concretarse si las instituciones fiscales son de calidad y las autoridades muestran una conducta fiscalmente responsable (Medas & Zakharova, 2009). Hay que destacar, sin embargo, que las herramientas aquí mencionadas no garantizan, de por sí, que los ingresos petroleros sean utilizados efectivamente para garantizar el crecimiento y el desarrollo económico.

Fondos soberanos

En cuanto a los fondos soberanos, hay acuerdo en que son instrumentos que pueden ayudar en los países exportadores de materias primas en sus esfuerzos de suavizamiento de los gastos y en reducir la prociclicidad de la política fiscal (fondos de estabilización), así como mecanismos para facilitar las transferencias intergeneracionales (fondos de ahorro). Esto último será un logro siempre y cuando estén bien definidos los medios, la gerencia descansa

en criterios técnicos y financieros, y se tenga un amplio respaldo político. Es evidente que estos requisitos son bastante exigentes para los países con instituciones débiles (Mirzoev & Zhu, 2019; Davis, Ossowski, & Fedelino, 2012).

Hay que tener en cuenta, además, que, a diferencia de los fondos de estabilización, los fondos de ahorro e inversiones están orientados a reemplazar la riqueza y el ingreso petrolero una vez que el recurso primario se agote o se haga obsoleto, un objetivo distinto al de estabilizar las finanzas públicas y/o la macroeconomía.

Los análisis empíricos han mostrado que el impacto de estas instituciones ha sido limitado, cuando se evalúan como instrumentos para mejorar la gestión de la política fiscal. Hay que tener en cuenta que los fondos soberanos no necesariamente imponen efectivas restricciones presupuestarias, ya que los Gobiernos pueden compensar las transferencias a los fondos con endeudamiento o, en el peor de los casos, con financiamiento inflacionario (ver, por ejemplo, Le Borgne & Medas, 2007).

Por otro lado, la existencia de los fondos puede fomentar la falta de transparencia y de rendición de cuentas, si ellos son utilizados para financiar el gasto cuasifiscal y extrapresupuestario. Incluso, bajo ciertas circunstancias y regulaciones, y más frecuente que lo esperado, con los fondos soberanos el gasto público puede ser aún más volátil y procíclico. Por último, hay que resaltar que en varios países petroleros las reglas que rigen los fondos han sido reiteradamente modificadas, o simplemente desconocidas, ante choques externos inesperados (Venezuela es un caso emblemático).

En síntesis, los fondos en los países petroleros no son una solución automática y milagrosa a los problemas que afectan la gestión fiscal, por lo que deben ser complementados con otras RF y reformas institucionales de calidad. En todo caso, y como ya se ha mencionado reiteradamente, es decisivo el compromiso político con la estabilización macroeconómica y la sostenibilidad fiscal a largo plazo.

Reglas fiscales y de responsabilidad fiscal

El frecuente objetivo de las RF en las economías petroleras es limitar el uso de los ingresos generados por las exportaciones, de tal manera que se pueda garantizar un óptimo nivel de ahorro dado los requerimientos que exige la estabilidad del gasto y la sostenibilidad fiscales a largo plazo (Cottarelli & Kumar, 2009). En algunos países, sobre todo aquellos que ya han logrado avances significativos en la consolidación fiscal y corrección de

los desequilibrios macroeconómicos, las RF se han venido introduciendo, e incluso redefiniéndose y ampliándose, para perseguir objetivos que van más allá de la estabilización fiscal a corto plazo, apuntando, no siempre exitosa y coherentemente, al crecimiento a largo plazo, la diversificación económica y la justicia distributiva intergeneracional (Cavallo & Powell, 2019).

Al analizar los casos específicos de los países petroleros y mineros encontramos una importante diversidad de RF, tanto en los objetivos perseguidos como en los instrumentos utilizados. En algunos casos, y con la mayor frecuencia, se formulan metas en términos del balance fiscal financiero (*BF*); en otros, los menos frecuentes, los objetivos se fijan en relación con el balance fiscal primario (*BFP*); y en muy pocos casos, el balance fiscal primario no petrolero estructural o ajustado por el ciclo económico (*BFPNPe*). En algunos países la variable objetivo intermedio es el nivel de los gastos fiscales y/o el crecimiento del gasto, o una meta para la relación deuda pública/PIB (ver Recuadro 4).

En muchos casos, las RF suelen estar acompañadas por otras reglas que buscan una mayor responsabilidad fiscal y que, por tanto, se centran en los tópicos de la transparencia, la rendición de cuentas y restricciones en los procesos presupuestarios, la imposición de conductas conservadoras en la previsión de los precios petroleros y el control del gasto financiado con los ingresos fiscales procedentes de la explotación de los hidrocarburos y sus derivados (Sturm, Gurtner, Alegre, & Gonzales, 2009). Los fondos de estabilización y ahorro suelen en muchos casos acompañar a las RF.

Más recientemente, se les ha venido prestando creciente atención a los Comités de Expertos Independientes. Estos entes suelen asumir la responsabilidad de estimar los precios petroleros que sirven de base a la formulación de los presupuestos y, en los casos de países donde la variable objetivo es el *BFE*, el cálculo de la brecha entre el PIB corriente y el PIB potencial (Frankel, 2011). Naturalmente, la utilización eficiente de estos comités o consejos de expertos solo es posible en un contexto de elevada calidad institucional y consenso político en torno a los objetivos de la estabilización y la sostenibilidad fiscal.

Al igual que con los fondos de ahorro, las RF adolecen de factores que afectan su efectividad para mejorar la gestión macroeconómica ya que no siempre resultan ser reglas fácilmente comprensibles por el público, e incluso por el sector político. Además, estas reglas pueden limitar aún más la necesaria flexibilidad de la política fiscal en economías sujetas a frecuentes

choques. Por último, se generan incentivos a la “contabilidad creativa” y otros comportamientos destinados a eludir las restricciones que conllevan las reglas.

A continuación, procederemos a examinar tres casos de países exportadores de materias primas, dos de ellos petroleros, que han logrado avances significativos en la aplicación de reglas y con innovaciones institucionales en el manejo de los ingresos fiscales generados por la explotación de sus recursos naturales no renovables.

4.5. La experiencia de RF en países ricos en recursos naturales: los casos de Chile, Colombia y Noruega

Entre los países que hoy son catalogados como economías fuertemente dependientes de las exportaciones de petróleo y productos de la minería, que comparten características muy similares desde el punto de vista de los retos que enfrenta la política fiscal, los casos que se consideran más exitosos son: Noruega (petróleo), Chile (cobre), Bostwana (diamantes), Malasia (petróleo y gas), Indonesia (carbón, petróleo y gas), el estado de Alaska (petróleo), y más recientemente Colombia (petróleo). En oposición, entre los casos más notables de países considerados fracasos, pueden citarse: Arabia Saudita, Nigeria, México y Venezuela, todos exportadores importantes de petróleo.

Las causas que en la literatura más destacan para explicar los casos de fracaso tienen que ver con: la reducida capacidad interna para absorber los ingresos externos, la incapacidad de la política económica para poder esterilizar los efectos de los choques externos sobre el tipo de cambio real, y la debilidad institucional que estimula las conductas rentistas y parasitarias asociadas al fenómeno de “voracidad fiscal”.

A continuación, se consideran tres casos considerados exitosos en la implementación de instituciones fiscales, reglas fiscales y fondos soberanos, que pudieran servir de referencia para analizar el caso venezolano: Chile, Colombia —país que se encuentra en plena transición hacia una economía petrolera— y Noruega, considerado el mejor ejemplo de cómo la calidad de las instituciones puede ser un factor clave para el avance en la gestión de una política fiscal óptima, especialmente si el objetivo central es la distribución de la riqueza en términos intergeneracionales. En la tabla 1.1, se presenta una síntesis de la institucionalidad fiscal asociada al manejo de los ingresos generados por las exportaciones de los recursos petroleros y mineros en los tres países considerados.

Tabla 1.1. Experiencias de implementación de reglas fiscales

País	Tipo de regla	Año de implementación	Nivel de cobertura	Características particulares
Chile	Balance estructural	2001	Gobierno Central	<p>El PIB potencial y los precios del cobre de largo plazo son estimados por un comité de expertos.</p> <p>Se calcula tomando en cuenta las variaciones del patrimonio neto nacional</p> <p>Los ingresos fiscales provenientes del cobre se ajustan de acuerdo con el ciclo</p> <p>Está sujeta a revisiones periódicas de acuerdo con cómo ha cambiado la situación fiscal</p> <p>No tiene cláusula de escape</p>
Colombia	Balance estructural	2011	Sector público no financiero	<p>Se ajustan los ingresos petroleros con respecto al ciclo</p> <p>Para el cálculo de los ingresos petroleros se toma en cuenta el componente del mercado interno y el de exportación</p> <p>Incluye un fondo de estabilización al cual se le transfieren los superávits una vez pagado el servicio de la deuda</p> <p>Incluye cláusulas de escape</p> <p>Un consejo de expertos se encarga en supervisar el cumplimiento de la regla</p> <p>Incluye un mecanismo de freno y a ajuste a través de una cuenta que registra los desvíos de la regla</p>
Noruega	Fondo soberano	1990	Gobierno general	<p>Al fondo solo se le transfieren los superávits del Gobierno general</p> <p>El fondo solo puede invertir en los mercados extranjeros</p> <p>Es administrado por el banco central el cual da reportes periódicos de su desempeño</p> <p>A nivel operacional es una cuenta más del balance del banco central</p> <p>Si se quieren hacer modificaciones a la estrategia de inversión se tiene que consultar primero con el parlamento</p>

El caso chileno

La implementación de la regla fiscal en Chile fue un proceso gradual en el cual se dio prioridad a la generación de los consensos generales en las esferas de influencia relevantes, y se enfocó en la implementación de buenas prácticas de manejo de la política fiscal antes de proceder a introducir formalmente

la regla. Los gestores de la política se preocuparon en establecer primero las condiciones básicas necesarias para poder garantizar que la implementación de la RF fuera exitosa. Paralelamente se adaptaron las bases de datos para la estimación de los componentes de la regla fiscal, así como la creación de los consejos de expertos que se encargan de la estimación del PIB potencial y de los precios del cobre a largo plazo (Frankel, 2011).

El principal instrumento que se definió para la regla chilena fue el balance estructural del Gobierno Central (*BEGC*) con el cual se busca aislar el presupuesto —y por lo tanto la política fiscal— de las variaciones del ciclo y otros choques dinámicos a los cuales se encuentra expuesta esta economía. Los objetivos que se plantearon apuntaron a la sostenibilidad de la política fiscal, la reducción del stock de la deuda pública nacional y garantizar la participación de las generaciones futuras en las ganancias generadas por la explotación del cobre (Palma & Sanchez, 2006). La estimación del *BEGC* toma en cuenta los impactos que generan los ingresos de la explotación del cobre sobre la recaudación fiscal, y se basa en las variaciones del valor patrimonial neto nacional, lo que permite formar horizontes de políticas de mediano y largo plazo, tomar en cuenta aspectos de justicia distributiva intergeneracional y consideraciones de sostenibilidad de la política fiscal.

Se fijó la meta de 1% de superávit fiscal, cifra considerada suficiente para reducir el peso de la deuda y para acumular los activos financieros que permitieran responder a situaciones imprevistas y diversificar la economía a largo plazo. Esta meta ha sido modificada a medida que ha ido cambiando la posición financiera neta del Gobierno, en este sentido se redujo a 0,5% el superávit fiscal.

Es de destacar el importante rol que ha venido desempeñando el Consejo de Expertos en lo que respecta al cálculo de *BEGC*. Destaca el hecho que las decisiones del Consejo no son vinculantes y fue solo a partir de 2006 cuando varios aspectos relacionados con el consejo de expertos fueron incorporados al marco legal.

A la RF se le atribuye haber contribuido en la reducción del stock de la deuda y, por tanto, aportar a la disminución del riesgo país. Asimismo, con la aplicación de la regla, en coordinación con la gestión del fondo soberano, se acumularon los recursos financieros que le permitieron al Gobierno chileno emplear política contracíclica para lidiar con la crisis financiera global de 2008-2009.

El caso colombiano

En 2011 Colombia comenzó a implementar una RF de balance estructural inspirada en el caso chileno, persiguiendo objetivos de sostenibilidad y disciplina fiscal, así como mejorar el manejo de los ingresos petroleros y fortalecer las políticas anticíclicas. De forma similar a como se hizo en Chile antes de poner en funcionamiento la regla, en Colombia no se formalizó desde un comienzo la regla fiscal de balance estructural, además se estableció el marco fiscal de mediano plazo para la formulación del presupuesto, se incorporaron criterios de sostenibilidad de la deuda y se fijaron metas en términos de superávit primario para el sector gubernamental no financiero (Berganza, 2012).

Por lo que respecta al cálculo del balance estructural, este se estimó partiendo de la metodología del FMI (Rincón, Berthel, & Miguel, 2003). Los ingresos generados por la actividad petrolera se ajustan teniendo en cuenta una proyección a largo plazo.

Además del balance estructural, se implementó también un fondo de estabilización que complementa a la RF, en donde se transfieren los ingresos excedentarios resultado de la actividad petrolera, una vez pagado el servicio de la deuda. El fondo es administrado por el banco central.

En contraste con el caso chileno, la regla colombiana contempla cláusulas de escape para responder a shocks externos que puedan poner en riesgo la estabilidad de la economía. Se incluye además un consejo de expertos que da respaldo técnico y vigila que se cumpla con la regla. Por último, también se estableció un procedimiento para retornar a la RF una vez que se supera el impacto de los choques que obligan a desviarse de los objetivos prefijados.

El caso noruego

En el caso noruego no se puede hablar en propiedad de una RF. De hecho, el instrumento fiscal fundamental para disciplinar el gasto y alcanzar el objetivo de la sostenibilidad fiscal a largo plazo es el Fondo Gubernamental de Pensiones, un fondo soberano al cual se le transfieren los superávits fiscales. El fondo es manejado por el banco central, el cual publica periódicamente reportes sobre la gestión y las inversiones financieras (Ossowski & Halland, 2016).

Uno de los aspectos más relevantes es que los recursos acumulados en el fondo no pueden ser invertidos en la economía doméstica, solo pueden ser invertidos en los mercados financieros internacionales. Se considera que mediante este mecanismo Noruega ha podido evitar de manera muy exitosa la denominada “enfermedad holandesa”, impidiendo la apreciación del tipo de cambio real que tanto ha afectado a las economías petroleras, haciéndolas muy vulnerables a los choques en los precios de los hidrocarburos.

Para complementar al fondo soberano, a partir de 2001 se introdujeron reformas en los procesos presupuestarios especificando que el déficit fiscal estructural no petrolero no puede ser mayor que el 4% de retorno de las inversiones del fondo (Coutinho, 2016). Para garantizar el respeto a los objetivos distributivos intergeneracionales, todas las modificaciones en el marco legal relacionado con estas materias deben ser aprobadas por el parlamento (Ossowski & Halland, 2016).

Los aspectos relacionados con la transparencia en el manejo de los recursos del fondo soberano han sido cuidadosamente diseñados. Como se indicó anteriormente, el banco central, que es el encargado del manejo y de las decisiones de inversión, publica constantemente reportes del desempeño del fondo, los cuales son de fácil acceso a través de la página web del banco.

El desarrollo institucional de Noruega lo convierte en un caso excepcional, cuya experiencia es muy difícil replicar en la mayoría de los países petroleros, y especialmente en el caso de Venezuela que se caracteriza, justamente, por su debilidad institucional y elevada inestabilidad política (Humphreys & Sandbu, 2007)¹⁹.

Conclusiones

El objetivo de este reporte consiste en identificar los principios relevantes que deben ser considerados en la implementación de una RF en Venezuela, teniendo en cuenta las condiciones actuales de la situación fiscal en una economía caracterizada por grandes desequilibrios macroeconómicos, una débil institucionalidad fiscal y un modelo económico ineficiente e insostenible. Los indicadores utilizados para describir la actual situación y su potencial evolución dan sobradas cuentas de la necesidad urgente de iniciar un proceso de consolidación fiscal, requisito previo ante cualquier intento de implementar una RF, especialmente si está orientado a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilización macroeconómica.

La evolución de la teoría y la praxis en la materia relacionada con las RF ya permite distinguir entre reglas de primera y segunda generación. En las de primera generación, además de su simplicidad relativa, privan los objetivos de control de los sesgos deficitarios de la gestión de Gobierno y de disminución de los riesgos de sobreendeudamiento público. Las de segunda generación, de mayor complejidad, incorporan los objetivos de la estabilización macroeconómica, mecanismos más sofisticados de monitoreo (como la creación

19 Citado por (Coutinho, 2016).

de Consejos Fiscales Independientes), la inclusión de “cláusulas de escape” para permitir desviaciones de las reglas ante eventos excepcionales (como, por ejemplo, la Crisis Financiera Global) y la inclusión de objetivos relacionados con la distribución intergeneracional de la riqueza, diversificación económica y el desarrollo sostenido a largo plazo.

El diseño de RF más complejas exige a su vez contar con mayor capacidad técnica y mejores indicadores de la situación fiscal, que suelen no ser observables, como son los casos del balance fiscal ajustado por el ciclo y/o del balance presupuestario estructural. Estos mayores requerimientos deben ser complementados con la disponibilidad de estadísticas fiscales adecuadas y oportunas.

De la revisión de la experiencia de las RF, se aprecia que su existencia está correlacionada con un desempeño fiscal más eficaz; aunque la causalidad no está clara por el sesgo de endogeneidad entre la eficiencia de las RF y la calidad de las instituciones. Lo evidente es que los tipos de reglas aplicables tienen un alto contenido idiosincrático, lo que hace difícil replicar las experiencias, aún las más exitosas, sin un análisis crítico previo. La asociación entre RF exitosas, entornos institucionales de calidad y elevado consenso político, en relación con el logro y mantenimiento de los equilibrios fiscales, son aspectos que la literatura, cada vez más abundante sobre estas materias, destaca sobremedida.

El carácter de la economía venezolana exige considerar detenidamente las RF en las economías petroleras, dados los retos adicionales que se le plantean a este tipo de reglas de política en vista de la volatilidad e incertidumbre de los ingresos provenientes de los hidrocarburos. Entre los factores específicos que hay que considerar destacan la dominancia fiscal sobre el comportamiento de los agregados monetarios y el tipo de cambio, así como los peculiares mecanismos de transmisión de los choques externos al resto de la economía, elementos que a su vez limitan el uso de los indicadores fiscales convencionales para captar y evaluar adecuadamente la sostenibilidad fiscal, la estabilidad macroeconómica y los aspectos relacionados con la distribución intergeneracional de la riqueza en este tipo de economía. Por estas razones, hemos dedicado especial atención al rol de la política fiscal, sus objetivos e instrumentos y la selección apropiada de los indicadores básicos de diagnóstico e intencionalidad de dicha política en los países que se sostienen con base en los ingresos externos que generan los recursos naturales no renovables.

La volatilidad y la incertidumbre de los precios petroleros, que se transmite a los ingresos y gastos públicos, están íntimamente asociadas al carácter

procíclico de la política fiscal, que tanto caracteriza a las economías petroleras y que termina por explicar en gran medida la inestabilidad macroeconómica, especialmente en las economías con débiles instituciones, como es hoy el caso de Venezuela.

Los desequilibrios fiscales de carácter estructural, que exigen un permanente esfuerzo de consolidación fiscal, y la tendencia al sobre endeudamiento en los *booms* y en los períodos de crisis externas (Venezuela es hoy el caso más notable), hacen resaltar los problemas de sostenibilidad a largo plazo que le son propios a las economías petroleras.

Además de los temas relacionados con la estabilidad y la sostenibilidad, hay que considerar los desequilibrios en la distribución de la riqueza entre las distintas generaciones. Este relevante problema surge como consecuencia del carácter agotable, por explotación y obsolescencia de los recursos petroleros. En las economías con menor desarrollo institucional y mayor conflictividad política, el bienestar de las generaciones futuras está seriamente afectado, dada la tendencia a sobre producir y consumir hoy estos recursos. Garantizar una mejor distribución del ingreso y la riqueza plantea, adicionalmente, serios dilemas en cuanto al nivel y utilización no solo de los recursos petroleros, sino también de la acumulación y utilización de la riqueza financiera y la inversión en capital real y humano en los sectores no vinculados necesariamente a la explotación de los hidrocarburos y sus derivados. (Moreno & Shelton, 2014).

Otros temas vinculados al largo plazo son los que tienen que ver con la necesidad que estas economías tienen de diversificarse hacia actividades distintas al petróleo, especialmente ahora cuando es evidente que el mercado energético mundial está siendo afectado por cambios estructurales de diferente orden que claramente indican que el uso del petróleo, como hoy lo conocemos, se va a reducir sustancialmente. La diversificación económica compromete importantes recursos y obliga a reestructurar de manera significativa el gasto del sector público, tanto el de capital como el corriente.

Como ha sido analizado a lo largo del trabajo estos problemas imponen complejos retos a la política fiscal y, por tanto, a las RF que deben ser definidas si se quiere avanzar en las soluciones. Como también se ha enfatizado, estos objetivos no siempre son consistentes entre sí y exigen una secuencia específica en el proceso de toma de decisiones de política. En el caso de Venezuela, por ejemplo, el elevado nivel de la deuda pública concentra la atención en el tema de la consolidación y sostenibilidad fiscal a largo plazo como requisito

para poder avanzar en otras materias como la estabilización, la distribución óptima de la riqueza entre generaciones y la diversificación de la economía.

En lo que se refiere a la selección de indicadores apropiados para definir, evaluar y darle seguimiento a la política fiscal, se ha puesto en evidencia la importancia de los indicadores fiscales asociados con la economía no petrolera, especialmente cuando se trata de evaluar los impactos de la política fiscal sobre la demanda agregada interna. Hemos destacado la importancia del balance fiscal no petrolero estructural (*BFNPE*), especialmente cuando el tema de la sostenibilidad fiscal ocupa un lugar preponderante como objetivo de la política económica.

Aunque no es posible replicar las experiencias de un país a otro, y ni siquiera de un momento a otro aun tratándose del mismo país, nos hemos detenido a revisar la experiencia reciente de Noruega, Chile y Colombia, casos que se consideran han sido exitosos y novedosos en la aplicación de RF de primera y segunda generación. La evaluación de estas experiencias confirma las conclusiones de la teoría económica más aceptadas, especialmente sobre el rol crucial de las instituciones, el consenso político, lo relevante de las cláusulas de escape y la complementación de las RF con otros mecanismos, tales como los fondos de estabilización y ahorro y los comités técnicos independientes.

Bibliografía

- Arezki, R., & Brückner, M. (2011). Oil rents, corruption, and state stability: Evidence from panel data regressions. *European Economic Review* 44 (7), 955-963.
- Balassone, F., & Franco, D. (2001). EMU fiscal rules: a new answer to an old question? SSRN 2094456.
- Barnett, S., & Ossowski, R. (2003). *Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil Producing Countries*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Barnett, S., & Vivanco, A. (2003). Statistical Properties of Oil Prices: Implications for Calculating Oil Prices. En J. Davis, R. Ossowski, & A. Fedelino, *Fiscal Policy Formulation and Implication in Oil-Producing Countries*. Washington, DC, USA: International Monetary Fund.
- Baunsgaard, T. (2003). Fiscal policy in Nigeria: any role for rules? IMF 3-155.
- Bems, R., & Carvalho, I. (2009). Current account and precautionary savings for exporters of exhaustible resources. *Journal of International Economics* 84, 48-64.
- Benhabib, J., Bisin, A., & Schotter, A. (2006). Present-Bias, Quasi-Hyperbolic Discounting, and Fixed Costs. NYU.

- Berg, A., Portillo, R., Shu-Chun, Y., & Zanna, L. (2012). Public Investment in Resource-Abundant Developing Countries. *IMF Working Paper WP/12/274*.
- Berganza, J. (2012). Fiscal rules in Latin America: a survey. Banco de España, Occasional paper 1208.
- BID. (2012). Las Instituciones Fiscales del Mañana; Instituciones para la Gente. Banco Interamericano del Desarrollo.
- Bjerkholt, O., & Niculescu, I. (2004). Fiscal Rules for Economies with Nonrenewable Resources: Norway and Venezuela. En G. (. Kopitz, *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*. MacMillan.
- Budina, N., & Wijnbergen, S. (2011). Fiscal sustainability, volatility and oil wealth: a stochastic analysis of fiscal spending rules. The European Bank for Reconstruction and Development.
- Caselli, F., Eyraud, L., Hodge, A., Diaz Kalan, F., Kim, Y., Lledó, V., y otros. (2018). *Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*. FMI, Staff Discussion Note.
- Cavallo, E., & Powell, A. (2019). *Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe: Construir oportunidades para Crecer en un Mundo Desafiante*. Washington, DC, USA: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Corbo, V., Caballero, R., Marcel, M., Rosende, Francisco, Schmidt-Hebbel, K., y otros. (2011). *Propuestas para perfeccionar la regla fiscal*. Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile, Santiago de Chile.
- Cottarelli, C., & Kumar, M. (2009). Fiscal rules. Anchoring expectations for sustainable public finances. IMF Fiscal Affairs Department.
- Coutinho, L. (2016). The resource curse and fiscal policy. *Cyprus Economic Policy Review*, 43-70.
- Davis, J., Ossowski, R., & Fedelino, A. (2012). *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*. Washington, DC, USA: International monetary Fund.
- Debrun, X., & Kuma, M. (2007). Discipline-Enhancing Role of Fiscal Institutions: Theory and Empirical Evidence. IMF Working Paper 07 171.
- Debrun, X., Gérard, M., & Harris, J. (2012). Fiscal Policies in Crisis Mode: Has the Time for Fiscal Councils Come at Last? Paris, France: 4th Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions.
- Demachi, K. (2012). The effect of crude oil price change and volatility on Nigerian economy.

- Dornbusch, R., & Edwards, S. (1989). Macroeconomic Populism in Latin America. NBER Working Paper 2986.
- Drometer, M. (2006). Hyperbolic discounting and politics: the beneficial effects of bureaucrats. BGPE Discussion Paper 8.
- Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledo, V., & Pattillo, C. (2018). Second-generation fiscal rules: Balancing simplicity, flexibility and enforceability. IMF.
- Eyraud, L., Lledo, V., Dudine, P., & Peralta, A. (2018). *How to select fiscal rules: a primer*. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department. Washington: International Monetary Fund.
- Frankel, J. (2011). A Solution to Fiscal Procyclicality: The Structural Budget Institutions Pioneered by Chile. NBER Working Paper 16945.
- Hall, R. (1978). Stochastic Implications of the Cycle-Permanent Income Hypothesis: Theory and Evidence. *Journal of Political Economy*, 86 (6), 971-987.
- Hauptmeier, S., Leiner-Killinger, N., & Nerlich, C. (2019). Rainy day funds - evidence for US states. En E. C. Bank, *Economic Bulletin* (Vol. 3). Brussels, Belgium.
- Heinrich, A. (2011). Challenges of a resource boom: review of the literature. . Research Centre for East European Studies Working Paper, (114).
- Humphreys, M., & Sandbu, M. (2007). The Political Economy of Natural resource Funds. En M. Humphreys, J. Sachs, & J. Stigitz, *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press.
- IMF. (2016). Fiscal rules dataset 1985-2015. IMF, Fiscal Affairs Department, Fiscal Policy and Surveillance Division.
- International Monetary Fund. (October de 2015). The Commodities Roller Coaster: A Fiscal Framework for Uncertain Times. *Fiscal Monitor* .
- Kopits, G. b. (2004). Overview of fiscal policy rules in emerging markets. En *Rules-based fiscal policy in emerging markets. Background, Analysis and Prospects*. Palgrave.
- Kopits, G. c. (2001). Fiscal Rules: useful policy framework or unnecessary ornament? IMF Working Paper 01/145.
- Kopits, G., & Symansky, S. (1998). Fiscal Rules. *IMF Occasional Paper 162* .
- Kumar, M., & Woo, J. (2010). Public debt and growth. IMF Working Papers, 1-47.
- Le Borgne, E., & Medas, P. (2007). *Sovering Wealth Funds in The Pacific Island Countries: Macro-Fiscal Linkages*. International Monetary Fund, IMF Working Papers WP 07/297. Washington: International Monetary Fund.

- Lienert, I. (2010). *Should advanced countries adopt a fiscal responsibility law?* International Monetary Fund, IMF Working Papers WP 10/254. Washington: International Monetary Fund.
- Lopez-Murphy, P., & Villafuerte, M. (2010). Fiscal policy in oil producing countries during the recent oil price cycle. IMF WP 1-23.
- Manzano, O., & Rigobón, R. (2007). Resource curse or Debt Overhang. En D. Lederman, & W. e. Maloney, *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Marcel, M., Tokman, M., Valdés, R., & B. P. (2001). Balance Estructural: La base de la nueva regla de política fiscal chilena. *Revista Economía Chilena Vol. 4 n° 3*, 5-27.
- Medas, P., & Zakharova, D. (2009). *A Primer on Fiscal Analysis in Oil-Producing Countries*. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department. Washington: International Monetary Fund.
- Medina, J., & Soto, C. (2011). Commodity price shocks and imperfectly credible macroeconomic policies in commodity-exporting small open economies. IMF 14-33.
- Mirzoev, T., & Zhu, L. (2019). Rethinking Fiscal Policy in Oil-Exporting Countries. IMF Working Paper WP/19/108.
- Moreno, M. A., & Shelton, C. (2014). Sleeping in the bed one makes: the Venezuelan fiscal policy response to the oil boom. En R. Hausmann, & F. Rodriguez, *Venezuela before Chavez: Anatomy of an Economic Collapse*. The Pennsylvania State University Press.
- Natural Resource Governance Institute. (2017). *Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales 2017*. New York.
- Nordhaus, W. (1975). The political business cycle. *The review of economic studies*, 269-190.
- Ossowski, R., & Halland, H. (2016). *Fiscal Management in Resource-Rich Countries Essentials for Economists, Public Finance Professionals, and Policy Makers. A World Bank Study*. World Bank.
- Palma, A., & Sanchez, A. (2006). *La política Fiscal en Chile: el cálculo del balance estructural del Gobierno Central*. Obtenido de <http://altea.daea.ua.es/octorem/comunicaciones/MESA6COM/SanchezyPalma.pdf>
- Poplawski-Ribeiro, M., Villafuerte, M., Baunsgaard, T., & Richmond, C. (2012). Fiscal frameworks for resource rich developing countries. IMF.

- República Bolivariana de Venezuela. (19 de febrero de 2009). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial* (5908).
- República Bolivariana de Venezuela. (4 de abril de 2003). Ley del Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica. *Gaceta Oficial* (37665).
- República Bolivariana de Venezuela. (23 de abril de 2007). Ley del Fondo para la Estabilización Macroeconómica. *Gaceta Oficial* (38670).
- República Bolivariana de Venezuela. (30 de diciembre de 2015). Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. *Gaceta Oficial*.
- Rincón, H., Berthel, J., & Miguel, G. (2003). Balance Fiscal Estructural y Cíclico del Gobierno Nacional Central de Colombia, 1980-2002.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium Political Budget Cycles. *American Economic Review*, 21-36.
- Schaechter, A., Tidiane, K., Budina, N., & Weber, A. (2012). Fiscal rules in response to the crisis-toward the next generation rules: a new dataset. IMF.
- Shapiro, J. (2005). Is there a daily discount rate? Evidence from the food stamp nutrition cycle. *Journal of Public Economics*, 303-325.
- Sturm, M., Gurtner, F., Alegre, F., & Gonzales, J. (2009). *Fiscal policy challenges in oil-exporting countries - a review of key issues*. European central Bank, ECB Occasional Paper, n° 104. Frankfurt: European Central Bank.
- Ter-Minassian, T. (2010). Preconditions for a successful introduction of structural fiscal balance-based rules in Latin America and the Caribbean: a framework paper. Inter-American Development Bank, Institutional Capacity and Finance Sector, Discussion Paper n° IDB-DP-157.
- Tornell, A., & Lane, P. (1997). The voracity effect. *American Economic Review*, 22-46.
- Velasco, A., Arenas, A., Rodríguez, J., Jorrat, M., & Gamboni, C. (2010). El enfoque de balance estructural en la política fiscal en Chile: resultados, metodología y aplicación al período 2006-9. *Estudios de Finanzas Públicas* (15).
- Zambrano S., L. (2015). El petróleo y la política macroeconómica en la Venezuela contemporánea. Caracas, Venezuela: Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- Zambrano Sequín, L. (2010). Estructura e incidencia de la política fiscal en Venezuela. Caracas, Venezuela: UCAB.

Diseño de un modelo macroeconómico para evaluar el impacto de la regla fiscal

2

María Antonia Moreno
Santiago Sosa
Luis Zambrano Sequín

Introducción

En este capítulo se consideran los aspectos referidos al diseño del modelo que sirve de base para derivar la regla fiscal (RF) que se propone para Venezuela, dadas las circunstancias que definen la coyuntura y la estructura macroeconómica del país. Adicionalmente, se abordan los aspectos referidos a la base de datos que es utilizada para alimentar el modelo tanto en lo que se refiere a las variables de comportamiento como a los parámetros básicos. Con base en este modelo estilizado, en los capítulos siguientes se procederá a definir específicamente el esquema de reglas fiscales que se propone para ser aplicado en Venezuela, una vez que se logre avanzar en el proceso de estabilización macroeconómica.

El modelo para la calibración de la regla fiscal

El modelo que aquí se desarrolla intenta ser la base para derivar una RF que permita alcanzar de manera consistente objetivos asociados, fundamentalmente, con la sostenibilidad y la estabilidad fiscal. El modelo se compone de tres ecuaciones básicas que hemos denominado:

- Ecuación dinámica de la deuda pública.
- Fondo de estabilización fiscal.
- Función de reacción de la política fiscal.

En este contexto, la derivación de la RF que se propone para Venezuela se hace con base en una estrategia metodológica que atiende a la necesidad de solventar las restricciones que ya fueron comentadas cuando revisamos la literatura relevante sobre el tema de las RF en las economías petroleras.

Entre esas limitaciones, y a los efectos del diseño del modelo para la calibración de la RF, destacan, por un lado, las que se derivan del gran retraso

en la publicación de las estadísticas fiscales y macroeconómicas exhaustivas y oportunas, hecho que se ha ido agravando en el tiempo (ver anexo 2.2). Estas restricciones impiden aprovechar los avances del estado del arte, en el cual los refinamientos de la calibración de las RF incluyen el uso de modelos macroeconómicos estocásticos de equilibrio general que, por definición, garantizan la consistencia de dichas reglas con el resto de las relaciones macroeconómicas. Estos modelos requieren de información que no necesariamente se encuentra disponible en muchos países y, particularmente en el caso venezolano. Una solución alternativa que plantea el FMI (FMI, 2018) consiste en la estimación econométrica de un modelo de vectores autorregresivos (VAR), técnica que permite estimar sistemas de relaciones macroeconómicas relevantes sin las restricciones de los modelos macroeconómicos estocásticos de equilibrio general; sin embargo, los modelos tipo VAR no garantizan la obtención de resultados robustos si no logran capturar cambios estructurales relevantes en las relaciones entre las variables para el período de la estimación, como viene ocurriendo en el caso de la economía venezolana.

Por otro lado, están las condiciones iniciales particulares sobre la economía venezolana a ser tomadas en cuenta en la calibración de la RF, de las que ya dimos cuenta en el capítulo 1. Particularmente relevantes son la elevada relación Deuda/PIB actual y el profundo estancamiento económico en que se encuentra el país, procesos que exigen la consideración de un conjunto de correcciones previas a la implementación de la RF que se considere apropiada para Venezuela.

El diseño del modelo de calibración parte de considerar que, para una meta de mediano plazo de deuda establecida de antemano, se corresponde un determinado nivel de balance fiscal primario del cual, excluyendo los componentes exógenos y cíclicos e incorporando un fondo de estabilización definido con base en la evolución de los ingresos fiscales petroleros, se obtiene el espacio para determinar los límites en los que es posible desarrollar una política fiscal discrecional. De allí que la configuración del modelo de calibración contenga tres reglas, una referida a la determinación de la deuda, otra al uso de los ingresos extraordinarios petroleros y, finalmente, la que determina la conducta de la autoridad fiscal.

Debido a que el centro de atención está referido al tema fiscal, el agente económico relevante es el Gobierno Central, dado que en el caso venezolano los Gobiernos subnacionales tienen poca o ninguna incidencia en la determinación de la política fiscal. Y es que, si bien las empresas del Estado, especialmente Petróleos de Venezuela (PDVSA), han desempeñado importantes fun-

ciones parafiscales, se considera que en el mediano y largo plazo la capacidad para seguir realizando este tipo de actividades se reducirá sustancialmente, no solo como consecuencia de las reformas deseadas en el marco político, institucional y regulatorio, sino por las limitaciones financieras que, se presume, harán poco factible la continuación de este tipo de actividades. Bajo estas consideraciones, se excluyen las empresas del Estado como agentes que forman parte de la autoridad fiscal.

Asimismo, debemos hacer notar que, a menos que se indique lo contrario, en la presentación algebraica del modelo que se hace a continuación, todas las variables de nivel se expresan como proporción del PIB y el subcripto t denota el período de tiempo.

1.1. Ecuación dinámica de la deuda pública

$$d_t = \left(1 + \frac{r_t - g_t}{1 + g_t}\right) * d_{t-1} - bfp_t \quad (2.1)$$

De acuerdo con la ecuación (2.1), el acervo de deuda pública (d), interna y externa, en un momento dado t , está determinado por su nivel en el período anterior ($t-1$), la tasa de interés real (r), la tasa real de crecimiento del producto (g) y el balance fiscal primario (bfp). La d crece (disminuye) con aumentos (reducciones) en r ; lo contrario ocurre con aumentos (disminuciones) en g ; y, finalmente, aumenta (disminuye) con déficits (superávits) primarios bfp . Para efectos del ejercicio de calibración de la RF, los valores de d , r y g se establecen de manera exógenamente, de manera que el logro de la estabilización de una meta de d , depende del comportamiento del bfp .²⁰

La ecuación (2.1) podría ser modificada en caso de que la regla establecida para el Fondo de Estabilización Fiscal considere que una parte de los ingresos fiscales petroleros extraordinarios deban, o puedan, ser utilizados para amortizar parte de la deuda pública. En este caso habría que agregar del lado derecho de la ecuación un componente que represente la reducción correspondiente del *FEF*. El ejercicio que aquí se desarrolla no contempla tal posibilidad.

20 La derivación de la relación dinámica entre el saldo de la deuda pública, la tasa de interés y la tasa de crecimiento del producto forma parte de la teoría estándar sobre las finanzas públicas en los textos actualizados de macroeconomía. Al respecto, se puede consultar Romer, David, *Macroeconomía Avanzada*, edición 2011, McGraw Hill Publishing Co.

1.2. Fondo de Estabilización Fiscal

En esencia, el Fondo de Estabilización Fiscal (*FEF*) forma parte de la determinación de la RF, y lo estamos concibiendo aquí más como un instrumento de estabilización de las cuentas fiscales que de los agregados macroeconómicos (PIB, mercado monetario, sector externo etc.).²¹

Dado que el objetivo del *FEF* es estabilizar el gasto fiscal frente a los choques en el precio petrolero, la regla de acumulación y desembolsos debe estar en función del comportamiento del precio del petróleo en el mercado internacional respecto a su valor de tendencia o de largo plazo.²²

La ecuación general que describe la evolución del *FEF* viene dada por:

$$\Delta FEF = VPPEF * [(PP_t - PPE_t) * A - (PP_t - PPE_t) * (1 - A)] \quad (2.2)$$

Como se deduce de la ecuación (2.2), el *FEF* se incrementa (se reduce) cuando el precio petrolero de mercado (*PP*) excede (es menor) al precio petrolero de largo plazo (*PPE*). De esta manera, cuando hay un choque positivo en el precio, los ingresos fiscales extraordinarios son acumulados en el *FEF* y, cuando ocurre un choque negativo, parte de o la totalidad de los recursos disponibles en el fondo se destinan a financiar el gasto fiscal con el objeto de mantenerlo estable en términos del PIB. Como no todos los ingresos extraordinarios generados por el petróleo van al fisco, lo que se considera para el cálculo de la dinámica del *FEF* es la parte asociada con el equivalente en producción petrolera que debe ser entregada por las empresas al Estado (*VPPEF*: valor de la producción petrolera equivalente en términos fiscales).

Desde luego, y así ha sucedido en la práctica, esta regla puede ser refinada aún más fijando, por ejemplo, un precio máximo por encima del cual los ingresos fiscales excedentes no se acumulan en el *FEF*, sino que se destinan a amortizar la deuda pública. Este tipo de refinamientos, aunque factibles, no serán considerados en las estimaciones de nuestro estilizado modelo.

1.3. Función de Reacción Fiscal

La derivación de la Función de Reacción Fiscal (*FRF*) parte de la definición del balance fiscal primario (*bfp*), el cual resulta de restar al balance fiscal total (*bft*) los intereses generados por la deuda pública interna y externa (*int*).

Como puede observarse en la ecuación (2.3), el balance fiscal total equivale a la diferencia entre el monto de los ingresos fiscales ordinarios totales (*ift*) y el gasto fiscal (*gf*). Dado que el pago de intereses debe considerarse como una variable fuera del control de la autoridad fiscal en el momento *t*, puesto

que la tasa de interés se determina en el mercado interno y externo y el stock de deuda responde a decisiones pasadas vinculadas a gestiones fiscales previas, el componente de intereses debe ser considerado, pero quedar excluido de la *FRF*. Por esta razón, la variable *gf* debe ser depurada de los *int*, para concentrarnos en el llamado gasto fiscal primario (*gfp*).

El balance fiscal primario (*bfp*) consiste entonces en el balance fiscal total (*bft*) neto de los intereses pagados (*int*), tal y como se muestra en la ecuación (2.4).

$$bfp_t = bft_t - int_t \quad (2.3)$$

$$bfp_t = (ift_t - gfp_t) - int_t = bft_t - int_t \quad (2.4)$$

Para el caso venezolano, los ingresos fiscales totales (*ift*) se clasifican en ingresos fiscales petroleros (*ifpet*) y no petroleros (*ifnpet*), tal y como se describe en la ecuación (2.5):

$$ift_t = ifnpet_t + ifpet_t \quad (2.5)$$

Dado que la RF se concentra en los determinantes estructurales de la gestión fiscal, tanto los ingresos como los gastos deben ser depurados de sus componentes cíclicos. Los componentes cíclicos por su naturaleza transitoria no deben formar parte de la RF si el objetivo es la sostenibilidad y la estabilidad fiscal a largo plazo. Por estas razones, en la *FRF* solo se consideran los componentes estructurales de los ingresos fiscales (*ifte*) y los gastos fiscales primarios (*gfpe*).

1.3.1. Componente cíclico y estructural de los ingresos fiscales no petroleros

La derivación del componente estructural de los ingresos fiscales de origen no petrolero (*ifnpete*) se hace a partir de la estimación de la elasticidad de este agregado respecto al gap del PIB ($Y-Y\hat{p}$). Al considerar este ajuste, se puede estimar el ingreso fiscal no petrolero que se generaría si la economía operase a un nivel de actividad coincidente con su producto potencial o valor tendencial de largo plazo ($Y\hat{p}$), como se describe en las ecuaciones (2.6 y 2.7). La diferencia entre los ingresos fiscales no petroleros totales (*ifnpet*) y los ingresos fiscales no petroleros de carácter estructural (*ifnpete*) permite determinar el componente cíclico de los ingresos fiscales no petroleros (*ifnpetc*), como explica la ecuación (2.8).

$$ifnpet_t = ifnpet_{e,t} + ifnpet_{c,t} \quad (2.6)$$

$$ifnpet_{e,t} = [IFNPET_t \cdot (\frac{Yp_t}{Y_t})^v] / Y_t \quad (2.7)$$

$$ifnpet_{c,t} = ifnpet_t - ifnpet_{e,t} \quad (2.8)$$

1.3.2. Componente cíclico y estructural de los ingresos fiscales petroleros

Al igual que con los ingresos fiscales no petroleros, los petroleros se descomponen en estructurales y cíclicos (ver ecuación 2.9). El cálculo del componente estructural se refiere a los ingresos fiscales que predominarían si la economía operara en un contexto donde el precio petrolero de mercado ($PPexp$) siempre coincidiera con su valor de tendencia o de largo plazo ($PPetp$) (2.10). El componente cíclico (*ifpetc*) sería equivalente al residuo de la diferencia entre los ingresos fiscales petroleros (*ifpet*) y los ingresos fiscales petroleros de carácter estructural (*ifpete*), como explica la ecuación (2.11).

Para el cálculo de los *ifpete* se requiere estimar la elasticidad de los ingresos fiscales petroleros respecto al *gap* de los precios del petróleo (θ), tal y como se indica en la ecuación (2.10).

$$ifpet_t = ifpet_{e,t} + ifpet_{c,t} \quad (2.9)$$

$$ifpet_{e,t} = [IFPET_t \cdot (\frac{PPet_p}{PPet_{exp}})^\theta] / Y_t \quad (2.10)$$

$$ifpet_{c,t} = ifpet_t - ifpet_{e,t} \quad (2.11)$$

1.3.3. Gasto fiscal primario estructural

En principio, sería posible descomponer los egresos fiscales como se hizo con los ingresos, y determinar un componente estructural y otro cíclico. Sin embargo, en el caso de Venezuela, se presume que el componente cíclico de los gastos es insignificante, cuando no inexistente. Los gastos fiscales con un típico comportamiento cíclico son las transferencias vinculadas al seguro de desempleo y algunas otras partidas asociadas con la seguridad social, y algunas áreas de gasto con muy poca incidencia sobre la gestión fiscal corriente. Por esta razón, y a los efectos de la determinación de la RF, los gastos primarios son considerados en su totalidad como gastos de tipo estructural (gfp_e), definición que se recoge en la ecuación (2.12).

$$gfp_t = gfp_{e,t} \quad (2.12)$$

Dado que la RF debe centrarse en el componente discrecional del gasto fiscal, el gfp_e hay que descomponerlo en el gasto de carácter discrecional (gfp_{de}) y el no discrecional (gfp_{nde}).

Los componentes no discretionales más relevantes del gasto son: las transferencias a los Gobiernos subnacionales (gobernaciones, alcaldías y comunas), establecidas por norma constitucional (situado), y los aportes del Gobierno Central al sistema de seguridad social.

Las transferencias a los niveles de Gobierno subnacionales se calculan con base en un porcentaje de los ingresos fiscales ordinarios (μ_1), mientras que las transferencias al sistema de seguridad social se calculan con base en un porcentaje del PIB (μ_2). Las ecuaciones (2.13) y (2.14) muestran la descomposición del gasto en sus componentes discrecional y no discrecional:

$$gfp_{e,t} = gfp_{de,t} + gfp_{nde,t} \quad (2.13)$$

$$gfp_{nde,t} = (\mu_1 * ift_t) + (\mu_2 * Y_t) \quad (2.14)$$

Tomando en cuenta la especificación de los componentes cíclicos y estructurales de los ift y el gfp en las ecuaciones anteriores, el bfp se define entonces como en la ecuación (2.15).

$$bfp_t = bfp_{c,t} + bfp_{e,t} \quad (2.15)$$

Dado que la existencia del FEF hace posible el financiamiento parcial del gasto en caso de que se produzca un choque negativo en los precios petroleros,

por esta vía puede ser afectado el nivel del *bfp*. Hay que notar, sin embargo, que estos recursos financieros, desde la perspectiva de la RF, deben ser tratados como parte del componente cíclico, debido a su carácter definitivamente transitorio. En otras palabras, las variaciones del *FEF* no alterarían los componentes estructurales de las finanzas públicas. Con base en estas consideraciones, la totalidad de las variaciones negativas (los retiros) del fondo de estabilización fiscal ($\Delta FEF < 0$) solo se reflejan en la ecuación del *bfp* (ecuación 2.16).

$$bfp_{c,t} = ifnpet_{c,t} + ifpet_{c,t} + \Delta FEM \cdot B_t \quad (2.16)$$

$$B_t = 1 \text{ si } PP_t < PPE_t; \quad B_t = 0 \text{ si } PP_t \geq PPE_t$$

El balance fiscal primario estructural se podrá definir entonces como lo muestra la ecuación (2.17):

$$bfp_{e,t} = ifnpet_{e,t} + ifpet_{e,t} - (gfpd_{e,t} + gfpnd_{e,t}) \quad (2.17)$$

1.4. Ecuación reducida del modelo

Con base en las ecuaciones derivadas en las secciones anteriores, es posible reducir el modelo a una ecuación síntesis, donde la variable a ser determinada sea el gasto fiscal primario discrecional de carácter estructural (*gfpde*).

Partiendo de la ecuación de la dinámica de la deuda (2.1) es posible derivar la ecuación (2.18):

$$gfpd_{e,t} = \left[\left(1 + \frac{r_t - g_t}{1 + g_t} \right) * d_{t-1} - d_t \right] - [ifnpet_{c,t} + ifpet_{c,t} + \Delta FEM \cdot B_t] \quad (2.18) \\ - [ifnpet_{e,t} + ifpet_{e,t} - gfpnd_{e,t}]$$

$$B_t = 1 \text{ si } PP_t < PPE_t; \quad B_t = 0 \text{ si } PP_t \geq PPE_t$$

Con base en esta ecuación reducida es posible, entonces, modelar una regla sobre el comportamiento de *gfpde*, que sea consistente con: una meta en materia de la relación deuda pública – PIB, y el comportamiento de las variables exógenas a la autoridad fiscal: el volumen y precio del petróleo, el ciclo económico interno y las restricciones legales e institucionales. La determinación de tal regla y sus implicaciones será el tema que se abordará en el próximo capítulo.

2. Base de datos para la estimación del modelo

En esta sección se presentan los requerimientos de información necesarios para estimar el sistema de ecuaciones y posteriormente, calibrar la regla fiscal que se va a proponer para el caso venezolano, así como también ciertos aspectos metodológicos sobre el procedimiento a emplear en la estimación de ciertas variables del modelo. Como se pudo apreciar en las secciones anteriores, el sistema de ecuaciones se encuentra compuesto de varias variables que son estimadas en muchos casos a partir de unos agregados iniciales (como es el caso del gasto discrecional), por lo cual, para estimar dichas variables, es necesario disponer de información suficiente para garantizar la consistencia y robustez de los resultados. Las variables a utilizar y sus fuentes se encuentran resumidas en la tabla 2.1. El periodo de la data a ser considerada va de 1970 a 2015, con una frecuencia anual.

Las variables son trabajadas en términos reales, nominales y en dólares. Los datos de los años más recientes (2016-2018) se han excluido por varias razones: primero, debido a que las series de datos fiscales oficiales se dejaron de publicar a partir de 2016; segundo, la calidad de la información de esos años se ha visto afectada por la profundización de la crisis y las distorsiones asociadas al proceso hiperinflacionario.

Las series en dólares que no estén estimadas y publicadas por el BCV serán derivadas utilizando los tipos de cambio implícitos de la economía.

La estimación de las elasticidades se realiza a través de una regresión de un modelo econométrico que capture el comportamiento de los ingresos tributarios con respecto al PIB para el caso del ingreso fiscal no petrolero. En el caso de la elasticidad de los ingresos petroleros con respecto al precio, se usa una regresión que recoge el comportamiento de los precios con respecto a su tendencia de largo plazo.

Tabla 2.1. Requisitos de información para la estimación del sistema de ecuaciones

	Variable	Fuentes
Deuda pública	Deuda pública interna Deuda pública externa Pagos de capital Pagos de intereses	BCV y MPPEF
PIB	PIB real Bs.S. (Base 1997) PIB nominal Bs.S. PIB nominal USD	BCV BCV BCV y FMI
Petróleo	Volumen de producción petrolera Precio tendencia Precio cesta venezolana	PDVSA EIA, OPEP, AIE MPPP y OPEP
Finanzas públicas	Ingreso fiscal total Ingreso fiscal petrolero Ingreso fiscal no petrolero Gasto fiscal total Transferencias al seguro social Transferencias a los Gobiernos subnacionales Balance fiscal Balance fiscal primario	MPPEF y BCV
FEM	FEM total FEM aportes FEM retiros	BCV
Precios e inflación	Deflactor del PIB Índice de precios al consumidor Tasa de inflación	BCV
Tipos de cambio	Tipo de cambio oficial Tipo de cambio de mercado	BCV

En el caso del componente no discrecional del gasto fiscal, se requiere estimar los parámetros μ_1 y μ_2 , los cuales se encuentran relacionados con las transferencias a los Gobiernos subnacionales y al sistema de seguridad social. La estimación de estos parámetros se realizará con base en las proporciones

históricas de esos rubros respecto a los ingresos fiscales ordinarios y al PIB respectivamente.

Además de las elasticidades, para el cálculo de los ingresos estructurales es necesario estimar el PIB potencial. En nuestro caso vamos a seguir la metodología empleada por Alberola y Montero (2006), que supone aplicar un filtro Hodrick-Prescott modificado a la serie del PIB real, siguiendo los lineamientos presentados por Kaiser y Maravall (1999).²³ De esta forma, se evita el problema de los extremos que presenta el filtro tradicional y se obtiene un componente tendencial más suavizado para las colas de la serie.

Anexos Capítulo 2

Anexo 2.1. Siglas utilizadas en el modelo para las variables y parámetros

Variables:

bfp	balance fiscal primario
bft	balance fiscal total
d	deuda/PIB
FEF	Fondo de Estabilización Fiscal
FRF	Función de Reacción Fiscal
g	tasa de crecimiento del PIB
gf	gasto fiscal
gfp	gasto fiscal primario
$gfpd$	gasto fiscal primario discrecional
$gfpnd$	gasto fiscal primario no discrecional
$ifnpet$	ingreso fiscal no petrolero
$ifpet$	ingreso fiscal petrolero
ift	ingreso fiscal total
int	intereses de la deuda pública
PP	precio del petróleo
PPE	precio del petróleo de largo plazo
r	tasa real de interés
$VPPEF$	volumen de producción petrolera equivalente en términos fiscales
Y	PIB real
Yp	PIB real potencial

Parámetros:

A	Variable dicotómica del FEF
B	Variable dicotómica de la ecuación reducida
Θ	Elasticidad de $ifpet$
v	Elasticidad de $ifnpet$
μ_1	Proporción de transferencias a Gobiernos subnacionales en los ift
μ_2	Proporción de aportes a la seguridad social en el PIB

Anexo 2.2. Estado de las estadísticas fiscales en Venezuela

La elaboración y publicación de las estadísticas fiscales de Venezuela es responsabilidad del Ministerio del Poder Popular para la Economía y Finanzas (MPPEF) desde 1997; pero, antes de ese año, estaban a cargo del Banco Central de Venezuela (BCV). Las deficiencias en este ámbito pueden relacionarse con las debilidades que en la materia de rendición de cuentas presenta el marco legal fiscal del país.

Efectivamente, la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAF) contempla la elaboración de reportes fiscales financieros en todos los componentes del sistema fiscal definido en dicha ley (presupuestario, crédito público, tesorería nacional, contabilidad y contraloría interna y externa), así como también de la creación de indicadores físicos de desempeño que permitan evaluar el cumplimiento de las metas presupuestarias y observadas. No obstante, la LOAF presenta debilidades que refieren a la posibilidad de que las autoridades fiscales rindan cuentas de manera efectiva; en general, las cláusulas de escape de la ley facilitan su elusión; por ejemplo, la norma sobre Estados de Excepción permite desviaciones en los límites del endeudamiento público. Por su parte, las excepciones continuas de gracia para la elaboración del Marco Plurianual del Presupuesto (MPP) no permiten la planificación fiscal de mediano plazo y, por lo tanto, dejan sin rumbo a la política fiscal y a sus implicaciones financieras.

En la tabla A.2.2.1 se evidencia la pérdida progresiva de información fiscal pública. Aunque ya existían omisiones en la información sobre los resultados financieros para un conjunto de organismos en la época en que las estadísticas fiscales estaban a cargo del BCV (hasta 1996), la situación se agrava a partir de 1997, cuando el ente encargado es el MPPEF. En la tabla A.2.2.2 también se da cuenta de esa pérdida de información, tomando en cuenta la clasificación de la presentación que el MPPEF hace en su página web.

Tabla A 2.2.1. Evolución publicación oficial de estadísticas fiscales

	SPC		GC			GR	GM	EA	IVSS	PDVSA		EPNF	FIV		Fondos	
	rfd	rf	rfd	rf	rp	rfd	rfd	rf	rfd	rf	rfd	rf	rfd	rf	rfd	rf
BCV	1980		x		x			x								
	1981			x								x				
	1982			x												
	1983			x												
	1984	x	x	x								x				
	1985	x	x	x								x				
	1986	x	x	x								x				
	1987	x	x	x							x					
	1988	x	x	x							x					
	1989	x	x	x							x					
	1990	x	x	x	d,e				x	d,e	x	d,e	x	d,e	x	d,e
	1991	x	x	x	d,e				x	d,e	x	d,e	x	d,e	x	d,e
	1992	x	x	x	d,e						x	d,e	x	d,e		
	1993	x	x	x	d,e						x	d,e	x	d,e		
	1994	x	x	x	d,e						x	d,e	x	d,e		
	1995	x		x							x		x			
	1996	x		x							x		x			
MF	1997	x		x						x		x				
	1998	x		x						x		x				
	1999	x		x	x					x		x				
	2000	x		x	x					x		x				
	2001	x		x	x					x		x				
	2002	x		x	x											
	2003			x	x											
	2004	x		x	x											
	2005	x		x	x											
	2006	x		x	x											
	2007	x		x	x											
	2008	x	x	x	x											
	2009	x	x	x	x											
	2010	x		x												
2011	x		x													
2012			x													
2013			x													
2014			x													
2015																
2016																
2017																
2018																

SPC Sector Público Consolidado (incluye GC, IVSS, PDVSA, muestra de EPNF, PDVSA y FIV o BANDES)

GC Gobierno Central

GR Gobierno Regional (Estados)

GM Gobierno Municipal

EA Entidades Administrativas

IVSS Instituto Venezolano de los Seguros Sociales

PDVSA Petróleos de Venezuela

EPNF Empresas Públicas No Financieras

Fondos Incluye FOGADE y FIV

FIV Fondo de Inversiones de Venezuela

FOGADE Fondo de Garantía de Depósitos

rp resultados presupuestarios

rf financiamiento global (solo con especificación agregada de financiamiento interno y externo)

rfd resultados financieros con desagregación

d financiamiento doméstico agregado

e financiamiento externo agregado

las zonas grises indican que no hay disponibilidad de estadísticas fiscales

Tabla A 2.2.2. Publicación de estadísticas fiscales a cargo del MPPEF de Venezuela

	Ampliada (1)			Resumida (2)		
	Mensual	Trimestral	Anual	Mensual	Trimestral	Anual
MPPEF website						
1998-2009						
GC	d	d	d	d	d	d
SPC (a)	nd	d	d	nd	d	d
2010-2013						
GC	nd	nd	nd	nd	nd	d
2010-2011						
SPC (b)	nd	nd	nd	nd	nd	d
2014-2018						
GC	nd	nd	nd	nd	nd	nd
2012-2018						
SPC	nd	nd	nd	nd	nd	nd

d: disponible

nd: no disponible

(1) Ingresos, Gastos y Financiamiento están desagregados.

(2) Ingresos y Gastos no desagregados del todo; el Financiamiento no se presenta.

(a) Incluye Gobierno Central, PDVSA, FOGADE, IVSS, BANDES, EPNF.

El MPPEF registra gastos corriente y de capital financiados con recursos de FONDEN

(b) Incluye Gobierno Central y PDVSA.

El principal impacto de la carencia de estadísticas fiscales adecuadas, que se refleja principalmente en la falta de continuidad en la presentación de las variables y en su alto grado de agregación, hace que cualquier análisis tenga necesariamente un carácter preliminar y que, por tanto, se debe tener precaución a los efectos de recomendaciones de política fiscal con base en el uso de la información limitada.

Debe destacarse, además, la importancia que tiene la disponibilidad de estadísticas fiscales oportunas y de calidad para la comparación internacional. El FMI mantiene un Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD, SDDS en inglés) que sirve de marco a los países para la presentación de sus estadísticas económicas y financieras al público, de una manera robusta y exhaustiva. La participación de los países miembros del FMI en el SDDS es voluntaria. En la actualidad, se distinguen tres variantes de adscripción a dicho sistema: el SDDS Plus, que permite acceso a datos reportados por los países que se encuentran en dicho grupo; el SDDS, que es una guía a países con acceso a mercados de crédito internacional y, por ello, deben reportar información sobre variables económicas y financieras indispensable para el inversionista; y el e-GDDS, que es una guía para países que requieren mejo-

rar sus sistemas estadísticos y la transparencia de su información económica, puede proveer información difundida por el país que se ubica en este grupo.

En la actualidad, Venezuela se encuentra en el grupo de países del plan e-GDDS, pero el reporte del estado de su información de estadísticas económicas en la web del FMI contiene referencias sobre intercambios en dicha materia, aunque no datos difundidos por Venezuela a dicha institución. No obstante, Venezuela, como país miembro del FMI, está obligada a entregar información estadística económica y financiera del país; pero, los últimos reportes se han mantenido bajo condición de confidencialidad.

Bibliografía

- Alberola, E., & Montero, J. M. (2006). *Documentos de trabajo n° 0611: Debt Sustainability and Procyclical Policies in Latin America*. Madrid: Banco de España.
- FMI. (2018). *Fiscal Policy, How to calibrate fiscal rules*. Notes 8, Fiscal Affairs Department.
- Kaiser, R., & Maravall, A. (1999). Estimation of the Business Cycle: A Modified Hodrick-Prescott Filter. *Spanish Economic Review*, 175-206.
- Romer, D. (2012). *Advanced Macroeconomics* 4th Edition. Nueva York: McGraw-Hill.

Diseño de la regla fiscal óptima para Venezuela: un ejercicio de simulación para el período 2020-2026

3

Luis Miquilena
María Antonia Moreno
Santiago Sosa
Luis Zambrano Sequín

Introducción

En los capítulos precedentes se han cubierto la revisión de la literatura relevante sobre el tema de las reglas fiscales (RF), el diseño de un modelo general de reglas aplicable al caso de una economía petrolera y la base de datos disponible para estimar dicho modelo en el caso de Venezuela. Corresponde en este capítulo calibrar el modelo propuesto para un escenario probable de desempeño de un conjunto de variables macroeconómicas en el país, una vez que la economía haya superado la fase de emergencia inicial y se produzcan los cambios político-institucionales que permitan abordar los temas de la estabilización y las reformas estructurales; todo esto, en el marco de un acuerdo con los organismos multilaterales, especialmente con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

El trabajo está organizado de la siguiente manera: en una primera parte, se describen las características generales de lo que podría ser un Acuerdo de Financiamiento con el FMI, y otros organismos multilaterales, como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); y, como derivación de tal acuerdo, el restablecimiento del acceso del Gobierno a los mercados internacionales de capital. A continuación, se describe un escenario de refinanciamiento y reestructuración de la deuda externa venezolana y su posible trayectoria. Las implicaciones financieras del acuerdo con el FMI, la renegociación de la deuda y los nuevos endeudamientos con los multilaterales y a través de los mercados de capital, permiten no solo tener una idea de la evolución dinámica del stock de la deuda sino, evaluar la distancia entre la relación deuda pública externa y el PIB y un objetivo de sostenibilidad fiscal predefinido.

Con base en una proyección del PIB potencial (tendencial) a largo plazo y el comportamiento cíclico esperado, es posible estimar la evolución de los ingresos fiscales de origen no petrolero totales (*ifnpet*), estructurales (*ifnpete*) y cíclicos (*ifnpetc*), tal y como ya fueron descritos en el capítulo 2 de este proyecto. Para ello, se estima un coeficiente de elasticidad (v) de los *ifnpet* respecto al *PIB*.

A partir de una tendencia estimada para el precio petrolero a largo plazo (*PPpetp*) y la evolución esperada de los precios de mercado (*PPpetexp*), asumiendo que se reproduce la desviación observada del precio corriente respecto a su valor tendencial, es posible estimar los ingresos fiscales de origen petrolero (*ifpet*) y desagregarlos en sus componentes estructurales y cíclicos, previa estimación de la elasticidad de *ifpet* respecto al “*gap*” de los precios petroleros de mercado y su valor de largo plazo.

Con base en la evolución de los *ifpet* y la regla especificada para el Fondo de Estabilización Fiscal (*FEF*), es posible describir la evolución de los recursos que pueden ser utilizados con fines de estabilización del gasto fiscal, tanto en los períodos de “*boom*” como durante los “*busts*” provocados por los precios petroleros.

En cuanto a los gastos fiscales se refiere, hay que considerar los componentes no discrecionales que la autoridad fiscal debe tomar como exógenos. En este ejercicio se supone que los aportes a la Seguridad Social y a los Gobiernos subnacionales están predeterminados y que, por tanto, se comportan como restricciones que limitan el monto que el Gobierno Central (GC) puede considerar discrecional. En este sentido, se asume un conjunto de supuestos que determinan el porcentaje de los ingresos fiscales totales (*ift*) que el GC debe transferir a las gobernaciones, alcaldías y organizaciones comunales. Una parte de estos aportes estará vinculada a ingresos de carácter estructural y la otra a ingresos fiscales transitorios; estos últimos operan *de facto* como estabilizadores automáticos.

Respecto a los aportes a la Seguridad Social, en el ejercicio se supone que el GC debe cubrir una cuota fija establecida en términos de puntos porcentuales del PIB. Esta cuota responde a una meta exógena que se considera “razonable”, dados el nivel ya alcanzado y los estándares regionales hoy prevalecientes.

Una vez estimados los ingresos y gastos fiscales no discrecionales estructurales, y teniendo en cuenta el servicio de la deuda pública externa, es posible determinar el porcentaje en términos del PIB que la autoridad fiscal podría

considerar como gasto discrecional estructuralmente determinado, que es la variable objetivo del sistema de RF propuesto.

Con base en el alcance de este capítulo, en las secciones siguientes se describe en detalle el escenario que fundamenta la calibración y verificación del funcionamiento del modelo planteado.

1. Programa de ajustes y reformas estructurales - Reestructuración de la deuda soberana

En documentos anteriores de este proyecto de investigación se hizo referencia a la necesidad de la consolidación fiscal como condición para la implementación exitosa de una RF en Venezuela y a la reestructuración de la deuda pública del país como ingrediente fundamental de ese proceso, en vista de su dinámica insostenible en el mediano y largo plazo.

Un programa de consolidación fiscal en Venezuela, dado el elevado nivel de desequilibrio de las finanzas públicas, exige definiciones que incluyen la orientación del ajuste —¿expansivo o contractivo?—, así como también el tiempo que puede tomar la estabilización de las finanzas públicas. Las condiciones actuales del país, de grandes desequilibrios macroeconómicos y de un profundo deterioro en las condiciones socioeconómicas de la población, imponen, además, la necesidad de obtención de financiamiento dirigido a políticas públicas que atiendan ambos desbalances en el corto y mediano plazo. Por esas razones, el establecimiento de una RF en Venezuela debe considerarse como la fase posterior de un programa de consolidación fiscal, a la cual le debe anteceder la de la estabilización de las finanzas públicas. En esencia, la implementación de una RF en Venezuela constituye un objetivo a alcanzar en el mediano y largo plazo.

En esta sección se describen los resultados de un ejercicio de reestructuración de la deuda externa del GC (deuda soberana) del país, como parte central de la primera fase del programa de consolidación fiscal que se debería implementar antes del establecimiento de la RF, previa descripción del tipo de financiamiento que se esperaría obtener de los organismos multilaterales.

Países como Venezuela, con desbalances macroeconómicos estructurales, suspensión de pagos del servicio de su deuda externa y gran deterioro socioeconómico, no parecen tener más opción que acceder a la obtención de financiamiento de los organismos multilaterales y suscribir las condiciones establecidas para ello. Como país miembro de varios organismos multilate-

rales, Venezuela puede acceder al financiamiento específico que ellos ofrecen para su programa de consolidación fiscal.

En el ejercicio de reestructuración de la deuda externa mencionado, se considera la utilización de los esquemas de financiamiento del FMI, el BM y el BID, cuyos montos representarían la mayor proporción del total del financiamiento que se lograría en un proceso de reestructuración de deuda en la práctica. De interés, por las condiciones económicas actuales de Venezuela, son las modalidades de financiamiento que estos organismos contemplan para países con desequilibrios macroeconómicos estructurales. En los recuadros 1 a 3 se describen las condiciones de préstamos de estos organismos.

La sostenibilidad fiscal es parte fundamental del sistema de reglas definido en el capítulo 1. El cumplimiento de dicha regla requiere el ordenamiento de los pasivos externos de la República, cuyo saldo actual no resulta sostenible, en el actual contexto de deterioro macroeconómico del país. En esta sección presentamos los resultados de un ejercicio de reestructuración de la deuda externa soberana para Venezuela (RDESV) que cumple con los requerimientos de dicha regla.

El ejercicio parte de las siguientes consideraciones:

- a) Se asume que la RDESV forma parte de un programa de recuperación y estabilización macroeconómica que deberá servir para permitir la transición hacia reformas estructurales y, más específicamente, para la implementación del sistema de RF aquí propuesto.

Recuadro 7. Condiciones y tipos de financiamiento: Fondo Monetario Internacional

El FMI, organización constituida por 189 miembros a la fecha, orienta su misión a asegurar la estabilidad del sistema monetario internacional.²⁴ En atención a este objetivo, una de sus principales actividades es el otorgamiento de préstamos solicitados por países miembros con problemas de balanza de pagos. El FMI ofrece financiamiento bajo el compromiso de los países miembros que los solicitan en acuerdos suscritos con la institución para implementar políticas económicas dirigidas a corregir de manera permanente los desequilibrios de la balanza de pagos. Hoy en día la estabilidad de la balanza de pagos es considerada por el FMI como un asunto que involucra aspectos que van más allá de la atención a las variables de la cuenta externa del país con problemas. De esta manera, los acuerdos de políticas que acompañan a los programas de financiamiento incorporan objetivos que tienen que ver con la gestión de las finanzas públicas, así como otras áreas vinculadas a la política social y distributiva.

Las fuentes de recursos de los créditos otorgados por el FMI provienen, fundamentalmente, de las cuotas de los países miembros.²⁵ El monto total de estas alcanzó la cantidad de 477.000 millones de DEG en la 14^a Revisión General de Cuotas del 15-12-2010, cuyo cumplimiento efectivo se estableció para el 26-1-2016. Se acordó, además, el traspaso de más del 6% de las cuotas relativas de los países sobrerrepresentados a los subrepresentados y de más del 6% de las cuotas relativas a economías de mercados emergentes y en desarrollo dinámicas.

Además de las cuotas, el FMI puede obtener recursos provenientes de préstamos de sus países miembros, si el monto global de las cuotas es insuficiente; préstamos que son respaldados por recursos provenientes de las propias cuotas.²⁶ El más importante de los arreglos de préstamos, lo constituye la figura de Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos (*NAP*), mediante la cual el FMI puede obtener préstamos de 40 países miembros.²⁷ Los *NAP* son efectivos con la aceptación del 85% del total de acuerdos de crédito de participantes con derecho a voto, y con la aprobación del Directorio Ejecutivo del FMI. De acuerdo con el reporte del FMI de abril de 2017,²⁸ los acuerdos de préstamos bajo la figura del *NAP*, una vez activados, podían suministrar fondos hasta la cantidad de 300.000 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG) o 400.000 millones de dólares. El *NAP* fue desactivado en febrero de 2016.

Los Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos (*AGP*) constituyen un mecanismo complementario de acceso de recursos para préstamos por parte del FMI, pero más limitado que el de las cuotas. Se usa en casos limitados; concretamente, cuando los miembros de los *NAP* no aprueban propuestas de préstamos. El monto límite de crédito es de 17.000 millones de DEG (24.000 millones de dólares), más 1.500 millones de DEG en el marco de un acuerdo paralelo con Arabia Saudita. Los últimos créditos vencen en 2019. Estos acuerdos no aumentan el volumen total de recursos del FMI, porque ellos disminuyen en igual cuantía el monto disponible por la vía de los *NAP*.

Entre los instrumentos de crédito que los países miembros del FMI con problemas de balanzas de pagos pueden optar, destacan los tradicionales Acuerdos de Derecho de Giro (*Stand-By*) orientados a atender problemas de balanza de pagos de mediano plazo y los créditos de Servicio de Crédito Ampliado (*SCA*, en inglés *Extended Fund Facility EFF*), para situaciones de desequilibrios externos de naturaleza estructural o de largo plazo. La institución dispone de otros tipos de crédito, disponibles para situaciones de prevención y control de posibles crisis externas en países con registros de implementación y mantenimiento de políticas económicas robustas. De estos tipos de crédito, se distinguen la Línea de Crédito Flexible (*LCF*) y la Línea de Crédito Precautorio (*LCP*), para la prevención de crisis de balanza de pagos y para la solución de vulnerabilidades externas existentes, respectivamente; en ambos casos, los recursos son disponibles de inmediato. Finalmente, existe una línea de crédito que se denomina Instrumento de Financiamiento Rápido (*IFR*), que otorga asistencia financiera inmediata a países con urgencia de recursos externos.

Por otra parte, el FMI otorga créditos concesionarios a países de bajos recursos, a bajo interés en el marco del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (*FFCLP*) y alivio de la deuda mediante la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (*PPME*), y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral y el Fondo Fiduciario para Alivio y Contención de Catástrofes (*ACC*). Los recursos de estos créditos provienen de aportes de los países y del propio FMI (no de las cuotas).

De los préstamos otorgados recientemente por el FMI a países latinoamericanos, destacan los de Colombia en mayo 2018, Argentina en junio de 2018 y Ecuador en marzo 2019. El de Colombia consiste en una línea de crédito flexible a 2 años por un monto de 7.848 millones de DEG (aproximadamente 11.000 millones de dólares). El de Argentina es un Acuerdo *Stand-By* a 3 años por la cantidad de 35.379 millones de DEG (50.000 millones de dólares). El acuerdo con Ecuador es del tipo *SCA*, por un monto de 4.200 millones de dólares a 3 años.

Para julio 2019, el FMI reportó un balance neto de 394.780 millones de DEG en cuotas de los países miembros. De los activos del Fondo había 463.915 millones de DEG, como la tenencia total de divisas, y 69.109 millones correspondientes a préstamos. En el caso de préstamos vigentes en el marco de acuerdos *NAP*, el saldo de la deuda era de 181.000 millones de DEG.

Dado el carácter estructural de los desequilibrios externos y fiscales y para fines del ejercicio de reestructuración de deuda externa soberana de Venezuela, se asume la obtención de un préstamo del FMI mediante la figura del *SCA*, cuyas condiciones financieras establecen:

- a. El monto del préstamo puede alcanzar hasta el 200% anual de la cuota del país miembro y el 600% de la cuota del crédito total pendiente, deducidas las recompras programadas. Excepcionalmente, el FMI puede prestar un monto superior a esos límites, de acuerdo con

las circunstancias particulares del país y de que el mismo cumpla con los criterios de acceso excepcional que se establezcan para ese fin.

- b. El reembolso debe efectuarse normalmente en un plazo de 4½ a 10 años desde la fecha de desembolso. Ecuador logró recientemente un acuerdo *SCA*, con un período de gracia de 4 años.²⁹
- c. La tasa de interés que se aplica al *SCA* es la tasa de interés de los Derechos Especiales de Giro más 100 puntos básicos; 200 puntos básicos, si el monto es superior a 187,5% de la cuota; y 300 puntos básicos si después de 51 meses, el crédito supera ese porcentaje de 187,5%.
- d. Por cada monto girado se aplica un cargo de 50 puntos básicos.
- e. Un pago de comisión por compromiso de recursos que se cobra al principio de cada período de 12 meses por los montos que puedan girarse en el período. Esos cargos son reembolsables si el crédito se utiliza totalmente dentro del período establecido para ello.

Recuadro 8. Condiciones y tipos de financiamiento: Banco Mundial

El Banco Mundial (BM) otorga préstamos para reducir la pobreza y promover la equidad, teniendo en cuenta consideraciones de tipo social, ambiental y de gobernabilidad. El BM incluye en su gama de instrumentos de crédito, el Financiamiento Especial para Políticas de Desarrollo (*SDPF*) para países que tienen alta probabilidad de enfrentar, o ya padecen, desequilibrios macroeconómicos de naturaleza estructural.³⁰ Las condiciones financieras de estos préstamos suelen incluir:

- a. Período de gracia de 3 a 5 años.
- b. Vencimiento del préstamo de 5 a 10 años.
- c. Comisión inicial de 1%.
- d. Tasa de interés de mercado variable con un spread fijo.

De acuerdo con su informe contable al cierre de junio de 2018,³¹ el total de préstamos otorgados vigentes suma 179.455 millones de dólares. Entre los países latinoamericanos que han recibido fondos por esta vía destacan: Brasil, que representa un total de 8,8%, Colombia, y México con 7,7%. El país que ha recibido más recursos de estos los préstamos vigentes es Indonesia, con 9,3%.

29 <https://www.elcomercio.com/actualidad/fmi-desembolso-financiamiento-richard-martinez.html>.

30 Manual de préstamos para prestatarios del Banco Mundial. Febrero 2017. IBRD Bank Policy, Financial terms and conditions of Bank Financing. Catalogue Number OPS5.09-POL.168 Issued June 30, 2019

31 World Bank, Management's Discussion & Analysis and Financial Statements, June 30, 2018.

Recuadro 9. Condiciones y tipos de financiamiento: Banco Interamericano de Desarrollo

El BID ofrece financiamiento a sus países miembros para promover su proceso de desarrollo económico y social de manera sostenible, con tres áreas fundamentales de interés: inclusión social y desigualdad, productividad e innovación e integración económica; y con tres temas transversales: igualdad y diversidad de género, cambio climático y sostenibilidad ambiental, y capacidad institucional y el estado de derecho.

Para los fines de las necesidades de financiamiento externo de Venezuela, los préstamos de Financiamiento Especial para el Desarrollo (*SDL*) del BID son los más apropiados, porque están dirigidos a aliviar los efectos de crisis macroeconómicas en el desempeño económico y social de un país. Este tipo de préstamo tiene la finalidad de “...ayudar a afrontar los efectos de una crisis macroeconómica sobre el progreso económico y social de un país y consiste principalmente de: (i) apoyar los esfuerzos para mantener o fortalecer el proceso de reforma en el ámbito social, institucional y económico y evitar los retrocesos de las reformas de políticas; (ii) proteger la financiación de programas sociales que benefician a los pobres; (iii) apoyar nuevas iniciativas para mitigar los efectos de la crisis sobre los pobres y vulnerables; (iv) proteger los gastos en infraestructura; y (v) facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas al crédito...”³²

En el último quinquenio, los préstamos de inversión con garantía soberana han oscilado entre USD 5.000 millones y USD 7.700 millones; los préstamos para el apoyo de reformas de política, entre USD 3.100 millones y USD 4.500 millones; y los préstamos sin garantía soberana, entre USD 1.700 millones y USD 2.200 millones. Al cierre de 2018, de un total de 89.082 millones de dólares de préstamos aprobados por el BID, Argentina, Brasil, Colombia y México mantienen los mayores montos por países; 13,8%, 17,4%, 10,2% y 17,1%, respectivamente.

Para este tipo de préstamos, las condiciones financieras son:

- a. Documentación bajo el esquema de Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF).
- b. Vencimiento de 7 años.
- c. 3 años de período de gracia
- d. Tasa LIBOR (*London InterBank Offered Rate*, en español tipo de interés interbancario de oferta de Londres) en dólares a 3 meses, más/menos margen de financiamiento del BID, más el margen de préstamo variable, más el margen de préstamo de premio fijo de 115 puntos base (préstamos denominados en dólares y/o en moneda local)
- e. Los prestatarios pueden optar por mitigar el riesgo de tasa de interés mediante la fijación de la tasa LIBOR o en cualquier momento durante la vigencia del préstamo. Mientras que la base de la tasa de interés puede convertirse, el margen para préstamos se mantiene variable.

32 BID, Informe Anual 2018, Estados Financieros.

- f. 1% de comisión sobre el monto aprobado del préstamo, pagadero desde la fecha de efectividad del préstamo hasta los 30 días siguientes.
- g. 0,75% de comisión de compromiso aplicable sobre el saldo sin desembolsar y empieza a devengar a los 60 días después de la fecha de firma del contrato de préstamo, tanto para recursos frescos como para fondos reasignados.
- b) Solo aplica a la deuda externa del GC o deuda soberana. Esto se fundamenta en dos razones: primero, la magnitud de la deuda interna del GC ha tendido a diluirse por la hiperinflación y por la situación de represión financiera que ha caracterizado a la política económica vigente, por lo cual se puede omitir el impacto de su reestructuración para efectos del ejercicio; segundo, la mayor parte de la deuda del resto del sector público está concentrada en la deuda externa de Petróleos de Venezuela (PDVSA), cuya reestructuración, por tratarse de deuda comercial, tiene implicaciones jurídicas y económicas diferentes a las que tiene la deuda soberana y, si bien es deuda del Sector Público, no puede considerarse propiamente deuda pública.
- c) Se supone que la negociación de la RDESV se lleva a cabo durante el año 2020 y que su implementación comienza en 2021. Esto implica una actualización del saldo de la deuda externa del GC al 31-12-2020 y tomar en cuenta el monto de los atrasos causados por la suspensión de los pagos del servicio de la deuda pública externa del país desde fines de 2017.
- d) Se asume que el programa de RDESV es respaldado por un acuerdo con el FMI, con base en las condiciones descritas en el recuadro 1, lo que permite al país acceder a financiamiento externo con dicho organismo, así como también con el BID y el BM, y proceder a negociar con el llamado “Club de París” en el caso de las deudas bilaterales. Las características posibles del financiamiento que se acuerde con estas instituciones son las descritas en los recuadros que acompañan a esta sección: *SCA* en el caso del FMI, *SDPF* en el caso del BM y *SDL* en el caso del BID.
- e) Se asume que el arreglo con los multilaterales implica resolver los atrasos con el BID. Al 31 de diciembre de 2018, los préstamos con garantía soberana otorgados a Venezuela por parte del BID, por un monto de USD 227 millones están en mora; por lo que la institución decidió que esos préstamos fuesen colocados en estado de no acumulación de ingresos y clasificados en deterioro. En conformidad con los lineamientos del BID sobre atrasos de pago, no se puede emprender ninguna actividad de préstamos con Venezuela hasta que los atrasos sean resueltos.

- f) Se asume que los acreedores aceptan el canje de la deuda vieja por nueva deuda y, por tanto, la correspondiente rebaja o “quita”³³ del saldo actualizado de la deuda externa al 31-12-2020.

A continuación, se describen las condiciones fiscales que se espera prevalezcan hasta 2020, para dar cuenta del esfuerzo de corrección de los desequilibrios y de los requerimientos de financiamiento externo, los cuales se constituyen en restricciones de la dinámica de la deuda y, por tanto, en insumos para la calibración del sistema de RF objeto de este proyecto. Igualmente, se presentan los resultados de actualización de la deuda externa soberana al 31-12-2020, de la estimación del descuento o quita, de la conformación de los nuevos bonos soberanos y de los préstamos de los multilaterales.

De acuerdo con las entradas de la tabla 3.1, se espera que, sin cambios fundamentales en la política económica de 2019, el resultado financiero del GC presente un déficit en términos del PIB similar al de la tendencia promedio del registrado entre 2015 y 2018, de aproximadamente 8% del PIB.

Tabla 3.1 Resultado Financiero del GC (% del PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ingresos	19,2	19,2	29,1	16,9	14,1	9,8	10,8
Petroleros	5,2	4,9	5,3	1,6	0,8	0,2	4,5
No Petroleros	13,9	14,3	23,7	15,4	13,2	9,6	6,3
Gastos	28,8	28,8	34,8	24,8	19,4	17,7	20,1
Corriente	24,9	23,5	29,2	20,6	17,4	15,8	20,1
d/c Intereses de la Deuda	2,7	3,1	2,8	1,2	0,4	0,1	0,0
Capital	2,4	3,6	4,5	3,2	1,9	1,8	0,0
Concesión Neta de Préstamos	1,5	1,6	1,1	1,0	0,1	0,1	0,0
Resultado Financiero	-9,7	-9,6	-5,8	-7,8	-5,3	-7,9	-9,3
Financiamiento	9,7	9,6	5,8	7,8	5,3	7,9	9,3
Interno	9,8	9,2	5,3	7,8	5,1	7,9	9,3
Externo	-0,1	0,5	0,4	0,0	0,2	0,0	0,0
Resultado Primario	-7,0	-6,5	-3,0	-6,7	-4,9	-7,9	-9,3

Fuente: MPPEF, BCV, Estimaciones propias

Teniendo como referencia el año 2014, a partir del cual se produce una aguda caída de los precios del crudo, ese tamaño del déficit financiero del GC se relaciona con la mayor caída que experimentan los ingresos fiscales, con respecto a la del gasto fiscal entre ese año y 2018. En el caso de los ingresos fiscales petroleros, la caída de su proporción en el PIB, se explica no solo por la reducción de los precios del crudo, sino también por la contracción de los volúmenes de exportación (tabla 3.2). Por su parte, la aguda contracción real del PIB No Petrolero da cuenta de la desmejora de los ingresos fiscales no petroleros, a pesar de las reformas tributarias llevadas a cabo entre 2014 y 2018 para incrementar dichos ingresos. El gasto fiscal también presenta una

tendencia a la disminución, pero no lo suficiente como para contrarrestar la disminución de los ingresos fiscales ordinarios. En el período considerado, se acumula una reducción de 18 puntos del PIB en los ingresos fiscales, mientras que la del gasto fiscal es de poco más de 14 puntos.

Tabla 3.2. Variables petroleras

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Precio de la Cesta Petrolera de Venezuela (USD/b)	103,5	101,2	88,8	44,7	35,5	46,6	63,7
Volumen de Exportación (mbd)	2.568	2.425	2.355	2.425	2.128	1.855	1.282

Fuente: MPPEF, PDVSA, OPEP

Como consecuencia de la aceleración inflacionaria desde 2013 y de la suspensión del pago del servicio de la deuda desde fines de 2017, la proporción de los intereses de la deuda soberana en el PIB se va diluyendo progresivamente; al punto que el déficit financiero y el primario prácticamente se igualan desde 2017.

El establecimiento del saldo de la deuda externa del GC al cierre del año 2020 implica incluir las modificaciones en la deuda financiera, como consecuencia de la interrupción del pago de su servicio;³⁴ así como también estimar los saldos de la deuda no financiera.

De acuerdo con nuestras estimaciones, el saldo de la deuda financiera al 31/12/2020 es de 47.250 millones de dólares (tabla 3.3). Este monto incluye el de la deuda soberana (36.080 millones de dólares), los atrasos por concepto de intereses de dicha deuda capitalizados al 31/12/2020 (10.791 millones de dólares) y el saldo de la deuda de Electricidad de Caracas (650 millones de dólares).

Al tomar en cuenta las modificaciones del saldo la deuda financiera del GC descritas con anterioridad y añadir la deuda no financiera (10.360 millones de dólares), deuda del Fondo Chino (15.213 millones de dólares) y los reclamos reconocidos por el CIADI (2.934 millones de dólares), se llega a un saldo total de 76.027 millones de dólares para finales del año 2020 (tabla 3.4).

34 La suspensión de pagos del servicio de la deuda externa comenzó a partir del momento del anuncio oficial el 1-11-2017 de un proceso de reestructuración, que se acompañó con la creación de la Comisión Presidencial para la Renegociación de la Deuda y la convocatoria a una reunión de acreedores en Caracas para el 13-11-2017. En dicha reunión, los representantes de la Comisión informaron sobre la conformación de mesas técnicas para evaluar propuestas de renegociación; no obstante, no divulgaron información adicional sobre la forma que adoptaría el proceso de reestructuración con los tenedores de deuda asistentes.

Es importante señalar que el saldo de la deuda bilateral y de la deuda contratada con la República de China no está documentado en fuentes oficiales. De acuerdo con lo reseñado en fuentes secundarias, el Gobierno venezolano logró con Rusia un acuerdo de refinanciamiento en noviembre de 2017 por un monto de USD 3.150 millones, correspondiente a un préstamo a la República de USD 4.000 millones para compra de armas contratado en 2011 y cuyo servicio habría comenzado a presentar atrasos desde marzo de 2016. Se desconocen las condiciones financieras del acuerdo, pero fuentes no oficiales señalan que el pago se hará con entrega de petróleo.

En lo que respecta al crédito con la República de China, para la fecha del anuncio de la reestructuración de la deuda externa, el Gobierno de Venezuela había logrado (mediados de 2016) un período de gracia para la amortización por un lapso de dos años, mientras que el pago de intereses se habría mantenido. Se desconocen los términos específicos de ese arreglo, pero en abril de este año la prensa reseñaba el vencimiento de dicho plazo. Estimaciones recientes coinciden en señalar que el saldo actual de la deuda con la República de China se ubica aproximadamente en 15.230 millones de dólares.

Tabla 3.3. Venezuela: saldo de la deuda financiera del GC (en millones de USD)

Bono	Monto emitido (MM USD)	Cupón %	Fecha Primer Default	Saldo de Deuda	Intereses vencidos				Capital Vencido
					31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	
Global 2018 F	300	13,63	15/3/2018	300		44	50	57	300
Global 2018	753	13,63	15/3/2018	753		111	127	144	753
Global 2018	1.000	7,00	1/1/2018	1.000		72	77	82	1.000
Soberano 2019	2.496	7,75	13/11/2017	2.496	98	312	536	578	2.496
Soberano 2020	1.500	6,00	9/1/2018	1.500		92	189	292	
Soberano A 2022	3.000	12,75	23/3/2018	3.000		412	877	1.402	
Soberano 2023	2.000	9,00	7/12/2017	2.000		91	291	505	738
Soberano 2024	2.496	8,25	13/11/2017	2.496	104	332	574	835	
Global 2025	1.600	7,65	21/11/2017	1.598	62	196	338	490	
Soberano 2026	3.000	11,75	21/11/2017	3.000	179	580	1.026	1.524	
Global 2027	4.000	9,25	15/4/2018	3.998		389	813	1.277	
Soberano 2028	2.000	9,25	7/12/2017	2.000	93	299	520	762	
Soberano 2031	4.200	11,95	5/3/2018	4.200		542	1.148	1.827	
Global 2034	1.500	9,38	13/2/2018	1.489		149	312	491	
Soberano 2036	5.000	6,50	N/A	5.000					
Global 2038	1.250	7,00	30/4/2018	1.250		91	188	291	
EDC	650		10/4/2018	650					650
Total	36.745			36.730	626	3.912	7.280	10.791	5.199

Fuente: MPPEF-ONCP, Bloomberg, Cálculos propios

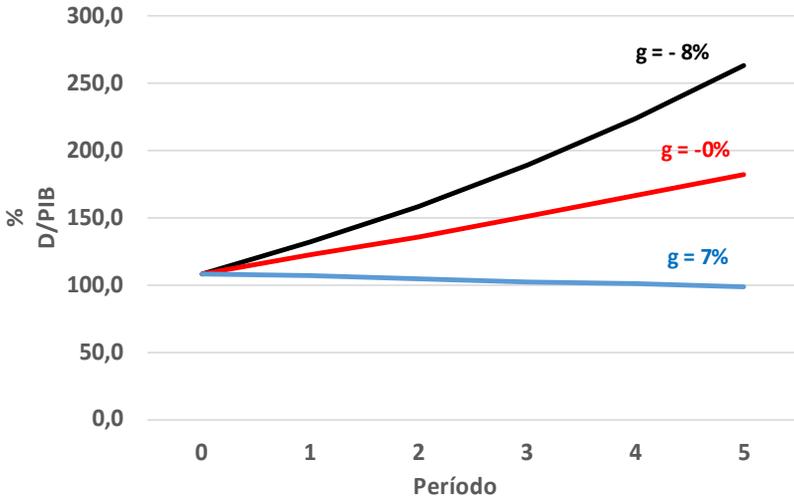
Tabla 3.4. Deuda externa del GC (en millones de USD)

Total	76.027
Financiera	47.520
Bonos Soberanos al 30-6-2017 (a)	36.080
Atrasos en pago de intereses al 31/12/2020	10.791
Electricidad de Caracas	650
No Financiera	10.360
Bancos Comerciales u Otras Inst. Financieras	1.142
Bilaterales	3.953
Multilaterales	5.273
Crédito de Proveedores *	-8
Fondo Chino	15.213
CIADI	2.934

El ejercicio de reestructuración de la deuda externa del GC de Venezuela, financiera y no financiera, parte de un saldo de la deuda/PIB al 31-12-2020 de 108,4%, cifra que las actuales condiciones fiscales y macroeconómicas del país hacen que su dinámica sea insostenible. En el gráfico 3.1 se muestran sendas de la relación deuda/PIB para una tasa de interés real igual a 5%, un déficit fiscal primario en términos del PIB igual a 8% y diferentes escenarios de tasas de crecimiento del PIB. Se observa que para un nivel de deuda/PIB igual a 100%, se requiere que la tasa de crecimiento del PIB suba de -8% a 7% (o que el déficit primario se reduzca a 0, o una combinación de subida de tasas de crecimiento y reducción del déficit primario).

En tales condiciones, lo usual en procesos de reestructuración es proceder a la realización de una rebaja acordada con los acreedores de la deuda soberana. En el caso de la deuda no financiera, se asume que dicho descuento es negociado en el contexto del Acuerdo con el FMI.

Gráfico 3.1. Dinámica de la deuda para diferentes escenarios de tasas de crecimiento



En este trabajo, el enfoque utilizado para estimar la rebaja de la deuda externa soberana de Venezuela acumulada difiere de enfoques utilizados en reestructuraciones recientes, los cuales se basan en el cálculo del valor presente neto de los flujos que quedan pendientes (Cruces & Trebesch, 2011).

En nuestro caso, se consideran dos criterios. El primero de ellos consiste en determinar la duración del instrumento, con base en el hecho de que, a partir de 2007, la deuda soberana se pagó con primas de riesgo muy superiores a la del promedio latinoamericano, el cual se utilizó en emisiones anteriores. Así, el tiempo de recuperación del capital pagado a la fecha del impago se constituye en un indicador importante para conocer la pérdida efectiva de capital para los acreedores de la deuda financiera. La estimación se hace con base en la ecuación de la duración de Macaulay, en donde VPN = valor presente neto del Bono; P = Precio (Como porcentaje del Valor nominal del Bono); VN = Valor nominal del bono y t = tiempo.

$$\text{Duración de Macaulay} = \frac{\sum t \times VPN}{P \times VN}$$

Los resultados de la aplicación de esta fórmula se muestran en la tabla 3.5, la cual muestra que, a la fecha del impago, la totalidad de los ingresos recibidos por los tenedores por concepto de cupones iguala o supera el monto

pagado por la adquisición de estos al momento de su liquidación. Este criterio, sirve para confirmar que la rebaja o quita en la deuda soberana se justifica en términos económicos.

Tabla 3.5. Duración de los Bonos Soberanos de Venezuela

Instrumento	Fecha de Duración	Fecha del Primer Default	Estado
EDC 2018	05/06/2014	10/04/2018	Recuperado
GLOBAL 2018	23/01/2009	15/03/2018	Recuperado
GLOBAL 2018 (7%)	30/06/2009	15/03/2018	Recuperado
GLOBAL 2018	02/05/2005	01/01/2018	Recuperado
GLOBAL 2019	25/11/2015	13/11/2017	Recuperado
GLOBAL 2020	24/03/2015	09/01/2018	Recuperado
GLOBAL 2022	23/01/2016	23/03/2018	Recuperado
GLOBAL 2023	03/12/2015	07/12/2017	Recuperado
GLOBAL 2024	16/10/2016	13/11/2017	Recuperado
GLOBAL 2025	02/09/2014	21/11/2017	Recuperado
GLOBAL 2026	15/09/2017	21/11/2017	Recuperado
GLOBAL 2027	20/12/2007	15/04/2018	Recuperado
GLOBAL 2028	08/08/2016	07/12/2017	Recuperado
GLOBAL 2031	18/02/2018	05/03/2018	Recuperado
GLOBAL 2034	12/07/2013	13/02/2018	Recuperado
GLOBAL 2036		N/A	
GLOBAL 2038	05/08/2018	30/04/2018	05/08/2018

Fuente: Bloomberg. Prospectos Bonos. Cálculos propios

El segundo criterio utilizado para la determinación de la quita consiste en estimarla al momento de la suspensión de los pagos para cada uno de los instrumentos de deuda financiera. Primero, de acuerdo con la ecuación (3.1), se determina la diferencia entre el valor del bono original con el valor del mismo estimado con base en la tasa promedio EMBI para Latinoamérica; en donde, G = Ganancia del bono, V_c = Valor de compra del bono, r = Tasa de Interés original del bono, r_p = Prima de Riesgo EMBI promedio de Latinoamérica y T = Fecha del impago.

$$Gb_{td} = Vc \times (1 + i_{Or})^{td} - Vc \times (1 + i_{El})^{td} \tag{3.1}$$

Luego, se estima la ganancia relativa para cada bono (), dividiendo la ganancia obtenida en (3.1) entre el saldo de la deuda al momento del impago (), como en la expresión (3.2).

$$Gb_r = \frac{Gb_{td}}{Sd_{td}} \tag{3.2}$$

Finalmente, el descuento promedio es la sumatoria de ganancia relativa de los n instrumentos dividida entre el número de bonos (Nb):

$$Descuento\ promedio\ (\%) = \frac{\sum_{i=1}^n Gb_{r_i}}{Nb} * 100 \tag{3.3}$$

La rebaja global estimada es de 60% del saldo total de la deuda a reestructurar, cuyo monto asciende a 65.236 millones de dólares, una vez deducidos los atrasos de intereses estimados al 31/12/2020 por un monto de 10.791 millones de dólares.

Es de señalar que los montos de los intereses atrasados y capitalizados se constituyen en parte inicial de la negociación con los acreedores para su cancelación como compensación al descuento inicial del capital adeudado. En tal sentido, el monto de la deuda a reestructurar, una vez realizado el descuento, es de 26.094 millones de dólares (tabla 3.6):

Tabla 3.6 Monto de la Deuda Soberana a Reestructurar

Canje (MM USD)**	65.236
Quita de deuda(% Total)	60%
Deuda a Reestructurar (MM USD)	26.094

**No incluye Multilaterales ni atraso en pago de intereses de la deuda financiera

Fuente: Cálculos Propios.

El diseño de los nuevos bonos toma en cuenta que el espacio para el gasto discrecional del GC que resulta después de cubrir el servicio de la deuda reestructurada, se torne aceptable para los planes del Gobierno. Los bonos soberanos nuevos se diseñan con una extensión de los plazos de maduración y tasas ajustadas a las expectativas de mercado enmarcadas dentro del Plan. En términos generales, la propuesta contiene los siguientes instrumentos:

- a) Una emisión por un monto igual al 20% del total de la deuda a reestructurar de 5.219 millones de dólares, con vencimiento en 2031 (VEN10Y-2031) y cupón de 5,76% con pagos semestrales.
- b) Una emisión del 40% del total por un monto de 10.438 millones, con vencimiento en 2041(VEN20Y-2041) y cupón de 6% con pagos semestrales.
- c) Una emisión del 40% del total por un monto de 10.438 millones, con vencimiento en 2051(VEN30Y-2051) y cupón de 6,08% con pagos semestrales.
- d) La amortización se reparte en tres partes iguales y se pagan en forma consecutiva, a partir del tercer año de finalizar el período de maduración en cada uno de los bonos.

Por su parte, el monto total de los préstamos provenientes de los organismos multilaterales se estima en 48.112 millones de dólares; 38.112 millones provenientes de préstamo SCA con el FMI y 10.000 millones a préstamos SDPF del BM y SDL del BID. Las condiciones del préstamo SCA del FMI se basan en los parámetros establecidos para este tipo de préstamos: 145% anual de la cuota, 3 a 4 años de vencimiento; con la posibilidad de usar 187,5% anual de la cuota y 4 años de vencimiento. Por su parte, las condiciones financieras de los préstamos provenientes del BM y el BID, SDPF y SDL, respectivamente, para asistencia en países con problemas de balanza de pagos y el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos no difieren mucho de las que aplican a los préstamos otorgados por el FMI.

Además de esas emisiones, se contempla la utilización de refinanciamiento (*Rollover*) o emisión de nueva deuda destinada al financiamiento de la amortización de capital y cuyo objetivo es el alivio del servicio de la deuda externa, tanto de la deuda financiera como de la deuda contratada con los multilaterales. La posibilidad de concretar estas emisiones se fundamenta en la vuelta de Venezuela a los mercados voluntarios de crédito, asumiendo que los resultados de estabilización esperados del programa de reforma macroeconómica se cumplen.³⁵ Las condiciones de las emisiones destinadas al refinanciamiento de la deuda financiera y de la deuda con los multilaterales se muestran en las tablas 3.7 y 3.8.

Tabla 3.7. Refinanciamiento de la Deuda Soberana Reestructurada

Emisión por año	Monto por Emisión	Maduración por Emisión
2029 al 2031	1.739,60	10 años
2039 al 2041	3.479,30	10 años
2059 al 2061	3.479,30	10 años

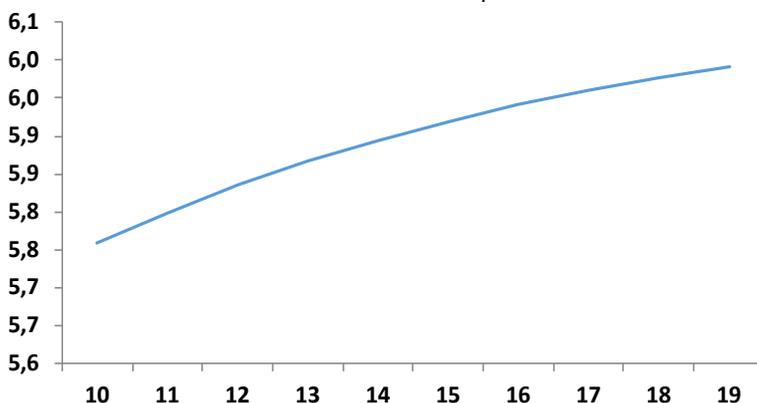
Tabla 3.8. Refinanciamiento de la Amortización de la Deuda con los Organismos Multilaterales

Emisión por año	Monto por Emisión	Maduración por Emisión
2025 al 2040	8.019,00	10 años

La metodología utilizada para medir la tasa de interés para cada una de las emisiones propuestas en este trabajo supone el retorno a los mercados de deuda a niveles de la tasa promedio de Latinoamérica. Este supuesto implica un seguimiento estricto del programa avalado por el FMI que garantiza la sostenibilidad a largo plazo de la deuda externa del GC, lo cual se traduce en la práctica en la composición a largo plazo de la nueva curva de rendimientos para Venezuela. Esta se construyó con base en las condiciones de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos, los cuales son considerados libres de riesgo, a diferentes vencimientos (6 meses, 5, 10 y 20 años) más la prima de Riesgo promedio de Latinoamérica³⁶ (gráfico 3.2).

La curva de rendimientos positiva garantiza la consistencia con las proyecciones a largo plazo sobre el desempeño de la economía venezolana, en la cual los bonos a 10 años obtienen un rendimiento cercano al 5,75%, mientras que los bonos a 30 años su rendimiento se acerca al 6%. Las tasas de interés aplicadas para cada emisión y consistentes con dicha curva de rendimientos, se presentan en la tabla 3.9.

Gráfico 3.2. Curva de rendimientos para Venezuela



Fuente: <https://www.investing.com/rates-bonds/us-2-yr-t-note>. Cálculos propios

Tabla 3.9. Tasas de interés para cupones por año

Años	Tasa (%)
2031	5,758
2035	5,894
2036	5,919
2037	5,941
2038	5,96
2039	5,977
2040	5,992

Es importante mencionar que dichas emisiones si bien elevan el monto de la deuda y, en consecuencia, la relación deuda/PIB, el programa está diseñado para que la sostenibilidad se alcance en el largo plazo.

2. Regla de sostenibilidad fiscal

Como se señaló anteriormente, el ejercicio de reestructuración de la deuda externa del GC de Venezuela, financiera y no financiera, parte de un saldo de la deuda/PIB al 31-12-2020 de 108,4% (76.027 millones de dólares). Con la reestructuración propuesta de dicha deuda, se espera alcanzar en el largo plazo el estándar establecido para países de economías emergentes de 50% del PIB. En el gráfico 3.3, se muestra que la evolución de la deuda/PIB reestruc-

turada baja de 108,4% en 2020 a 31% del PIB en el primer año de inicio del programa de estabilización macroeconómica acordado con el FMI. Ese indicador sube entre 2021 y 2024 a 74,4%, en vista de la acumulación progresiva de los desembolsos de los multilaterales que terminan en 2024. A partir de este año, el saldo/PIB de la deuda comienza a bajar sostenidamente, logrando en 2031 un valor menor en 12,2 puntos porcentuales (61,2%) que en 2024 y como resultado de una dinámica que combina tasas anuales promedio de crecimiento del PIB y de interés real de 6,9% y 5,9%, respectivamente.

En general, se observa que, luego de aprobado el programa de reestructuración de la deuda externa del GC, la relación deuda/PIB entre 2020 —antes de la reestructuración— y 2031, se reduce en cerca de 40 puntos porcentuales; bajo el supuesto de que se logran las metas esperadas de tasa de crecimiento real del PIB en dicho período, así como también las reformas institucionales del marco fiscal que mejoren la disciplina y transparencia de las políticas fiscales.

Gráfico 3.3. Evolución del saldo de la deuda externa reestructurada del GC (% PIB)

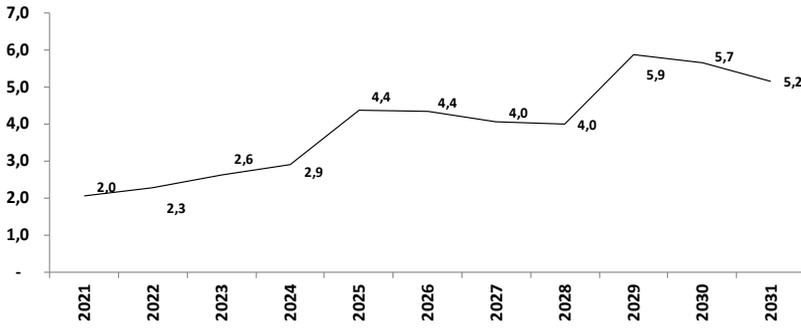


La proyección del servicio de la deuda pública externa del GC reestructurada se muestra en el gráfico 3.4. Se estima que dicho servicio se estabilizará en un promedio de 5,5% luego de que expiren los períodos de gracia de los préstamos de los multilaterales y de que las emisiones de refinanciamiento también se estabilicen. De ese monto, el 4% del PIB corresponde a intereses.

Una simulación de la trayectoria de la deuda/PIB que captura las principales características del ejercicio de reestructuración de la deuda externa del GC de Venezuela, muestra la factibilidad de la estrategia de reestructuración planteada (gráfico 3.5). Partiendo de un nivel de deuda/PIB de poco más de

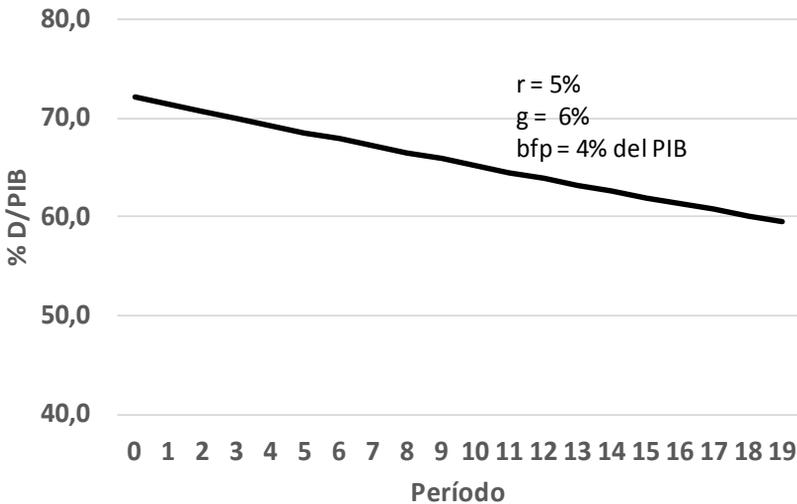
74% en 2024, con tasas reales de interés de 5% y de crecimiento del PIB de 6%, y con superávit fiscal primario de 4% del PIB (se alcanza 2,1% del PIB en 2025 y 4,7% del PIB en 2026), se evidencia la reversión de la tendencia insostenible de la deuda externa del GC. Obviamente, se requiere el mantenimiento y monitoreo de las políticas macroeconómicas para mantener a la economía en una senda de crecimiento alrededor del 6% y un riesgo país de 3% (promedio latinoamericano) o menor.

Gráfico 3.4. Evolución del servicio de la deuda externa reestructurada GC (% PIB)



Fuente: Cálculos propios

Gráfico 3.5. Simulación de trayectoria de la deuda externa del GC (% PIB)



A continuación describimos el proceso de estimación de los parámetros de la función de reacción fiscal, los cuales permiten explicar el comportamiento de los ingresos y gastos no discrecionales del GC.

Partiendo del sistema de RF descritas, del cual se deduce la función de reacción fiscal (ver capítulo 1), pasamos a determinar el componente estructural de los ingresos fiscales. Esto supone estimar las elasticidades de los ingresos fiscales no petroleros y petroleros: en el primer caso, la sensibilidad con respecto a la brecha del PIB (v); y en el segundo, con respecto a la brecha del precio petrolero (Θ).

El valor de v utilizado para estimar el ingreso fiscal no petrolero de carácter estructural es de 1,17. Este valor se calculó con base en un análisis de regresión, en la cual el comportamiento de la variable ingresos fiscales no petroleros (*ifn_{pet}*), valorada a precios de 1997, se explica por la evolución del PIB no petrolero (*YNPET*) medido también en términos reales de 1997.

La estimación se hizo con frecuencia anual para el período 1970-2018. El modelo se estimó con las variables en sus logaritmos, con el fin de estimar directamente el valor de la elasticidad (ver anexo 3.1). Se usaron los reportes del Ministerio del Poder Popular para la Economía y Finanzas (MPPEF) para la obtención de la serie de ingreso fiscal no petrolero; y reportes del Banco Central de Venezuela (BCV) para la serie del PIB.

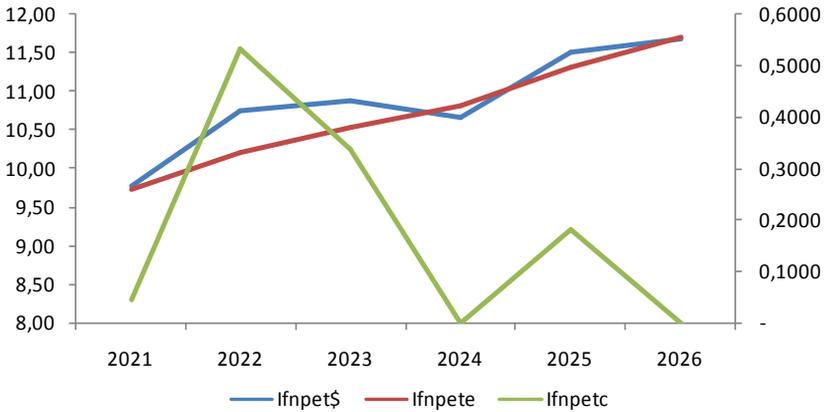
A partir de la elasticidad estimada y de las ecuaciones (2.7) y (2.8) del modelo (ver capítulo 2), se estimaron los valores de las variables *ifn_{pet}*, *ifn_{pete}* y *ifn_{petc}*, para el horizonte de proyección 2021-2026. La evolución de esta última se muestra en el en la tabla 3.10 y en el gráfico 3.6.

Tabla 3.10. Ingresos fiscales no petroleros totales, estructurales y cíclicos (mmm USD y % del PIB)

Año	ifn _{pet}	ifn _{pet} /PIB	ifn _{pete}	ifn _{pete} /PIB	ifn _{petc}	ifn _{petc} /PIB
2021	9,78	10,40%	9,73	10,35%	0,05	0,05%
2022	10,74	10,71%	10,21	10,18%	0,53	0,53%
2023	10,88	10,75%	10,54	10,42%	0,34	0,33%
2024	10,67	10,69%	10,67	10,69%	-	-
2025	11,50	10,93%	11,32	10,76%	0,18	0,17%
2026	11,69	10,98%	11,69	10,98%	-	-

Fuente: MPPEF, BCV, FMI y Calculos propios

Gráfico 3.6. Ingresos fiscales no petroleros totales, estructurales y cíclicos (mmm USD)



Fuente: MPPEF, BCV, FMI y Calculos propios

Para la estimación de los ingresos fiscales de origen petrolero de carácter estructural (*ifpete*) se requiere calcular la elasticidad de los ingresos fiscales petroleros totales respecto al diferencial relativo entre los precios petroleros corrientes y los de largo plazo (Θ), tal y como se describió en la ecuación (2.10) del modelo (ver capítulo 2). Esta elasticidad se calculó utilizando un modelo de vectores autorregresivos (VAR), cuyos detalles se muestran en el anexo 3.2.

El valor de Θ que se estimó utilizando la metodología descrita fue 1,76. Con base en este valor, y teniendo en cuenta el comportamiento del diferencial de los precios petroleros, se simuló el comportamiento de *ifpete* y *ifpetc*. En la tabla 3.11 y el gráfico 3.7 se muestra la evolución de los ingresos fiscales petroleros, totales, estructurales y cíclicos que se esperan para el período de proyección, dados los supuestos del escenario simulado.

La proyección muestra una evolución progresiva y creciente de los ingresos fiscales petroleros, como consecuencia de la recuperación de los volúmenes de producción y exportación. Se observa que la proyección es conservadora con respecto a la de los ingresos fiscales petroleros obtenidos en los períodos de *boom* de precios. Esto refleja el supuesto de la existencia de un régimen fiscal petrolero menos restrictivo para el desenvolvimiento de la industria petrolera

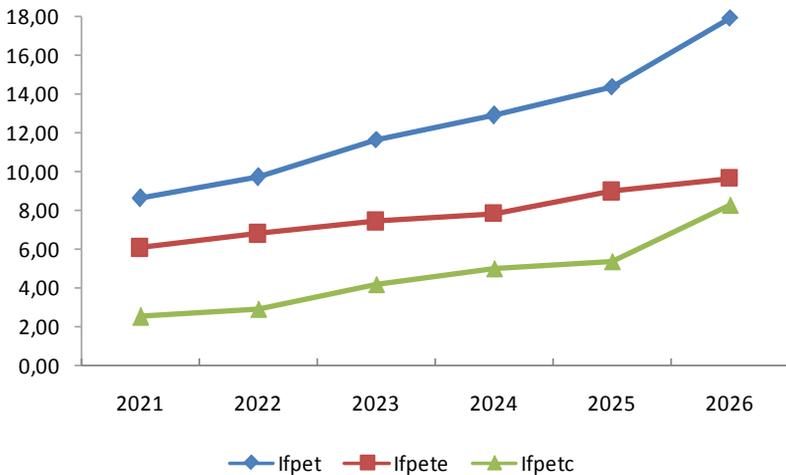
nacional y en el marco de las condiciones de competitividad internacional de la industria.

Tabla 3.11. Ingresos fiscales petroleros totales, estructurales y cíclicos (en mmm USD y % del PIB)

Año	lfpet	lfpet/PIB	lfpete	lfpete/PIB	lfpetc	lfpetc/PIB
2021	8,62	9,17%	6,09	6,47%	2,53	2,69%
2022	9,73	9,70%	6,81	6,79%	2,92	2,91%
2023	11,66	11,52%	7,43	7,35%	4,22	4,18%
2024	12,91	12,93%	7,88	7,89%	5,03	5,04%
2025	14,39	13,68%	8,98	8,53%	5,41	5,14%
2026	17,98	16,90%	9,69	9,11%	8,29	7,79%

Fuente: MPPEF, BCV, FMI y Calculos Propios

Gráfico 3.7. Ingresos fiscales petroleros totales, estructurales y cíclicos (mmm USD)



Fuente: MPPEF, BCV, FMI y Calculos Propios

En el escenario que hemos utilizado para estimar el modelo de determinación de la RF suponemos que hay un porcentaje del gasto del GC que está exógenamente determinado por la normativa y las regulaciones que obligan a ciertos aportes derivados de las obligaciones que el Gobierno tiene relacionadas con la seguridad social y la descentralización política y administrativa.

En relación con la seguridad social, se ha supuesto un aporte del GC equivalente a 6% del PIB anual, que es el promedio de lo que se aportó al sistema

en el período reciente comprendido entre el 2012 y el 2015. Deliberadamente se excluyó del análisis los últimos años en los cuales la economía se ha visto afectada por el derrumbe de los precios petroleros, la hiperinflación y la diáspora migratoria.

En la tabla 3.12 se muestra la evolución estimada, para el período de la proyección (2021-2026), de los aportes a la seguridad social.

Tabla 3.12 Aportes a la seguridad social (mmm USD)

Año	SSO
2021	5,64
2022	6,02
2023	6,07
2024	5,99
2025	6,31
2026	6,39

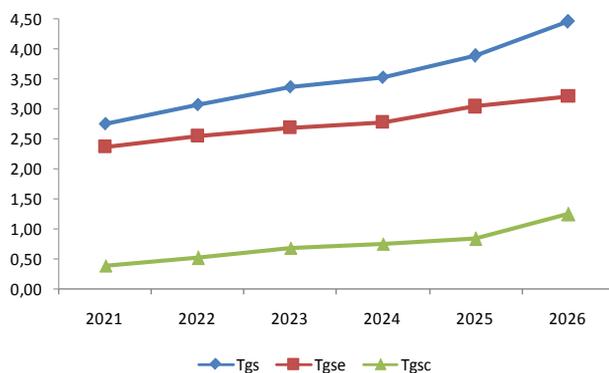
Fuente: MPPEF, BCV, FMI y Calculos propios

Las transferencias a los Gobiernos subnacionales están establecidas en el texto constitucional. Para calcular estas transferencias se examinó el comportamiento de estas transferencias durante el período 1970-2014, omitiendo deliberadamente las observaciones en los años más recientes por las mismas razones que ya fueron aludidas anterioridad. Con base en el comportamiento histórico, y dada la estabilidad del coeficiente que relaciona estas transferencias con los ingresos fiscales ordinarios, para el período de proyección se decidió utilizar como criterio que el 15% de los ingresos fiscales ordinarios debe ser canalizado a las gobernaciones de estado, los municipios y el llamado “Poder Comunal”.

Es de destacar que, desde el punto de vista metodológico, las transferencias en cuestión deben separarse en un componente transitorio o cíclico y otro estructural, dado que la base de cálculo son los ingresos fiscales ordinarios totales, que contienen una parte asociada al ciclo.

En el gráfico 3.8 se presenta la evolución simulada durante el período de la proyección de estas transferencias, en sus correspondientes partes estructural y cíclica o transitoria.

Gráfico 3.8. Evolución de las transferencias a Gobiernos subnacionales (% PIB)



Fuente: MPPEF, BCV, FMI y Cálculos propios

El PIB potencial es una variable clave para determinar el *gap* que permite descomponer los ingresos fiscales ordinarios no petroleros en estructurales y cíclicos; además, la diferenciación entre el PIB corriente y el potencial es fundamental cuando se quiere calificar a la política fiscal en cuanto a sus efectos contractivos o expansivos, procíclicos o anticíclicos.

Existen varios métodos para estimar el PIB potencial de una economía. Por una parte, están aquellos basados en la estimación de una función de producción; por otro lado, están los cálculos basados en el análisis de las series de tiempo. Este segundo tipo de métodos es el que se adopta en este trabajo.

La estimación del PIB potencial implicó la descomposición de la serie del PIB real anual en sus diversos componentes, para el periodo 1970-2016: la tendencia, el componente estacional, el irregular y las desviaciones. La descomposición se hizo con el software “TRAMO-SEATS” (TRAMO). La serie del componente tendencial fue reprocesada utilizando un filtro de Hodrick-Prescott (HP), con un parámetro $\lambda=100$, lo que finalmente permitió obtener un estimado para el PIB potencial. Con el objeto de proyectar la evolución del PIB potencial se utilizó un modelo ARIMA, usando TRAMO (ver anexo 3).

En cuanto al PIB real corriente y la brecha con respecto al PIB potencial, se asumió un comportamiento cíclico similar al registrado en la década de los noventa del siglo pasado, período que se caracterizó por precios petroleros bajos con relativa estabilidad. A los efectos de la proyección, se tomó como PIB inicial en dólares de 2020 el estimado por el FMI en sus estimaciones a mediano plazo para Venezuela. En la tabla 3.13 se presenta la evolución del

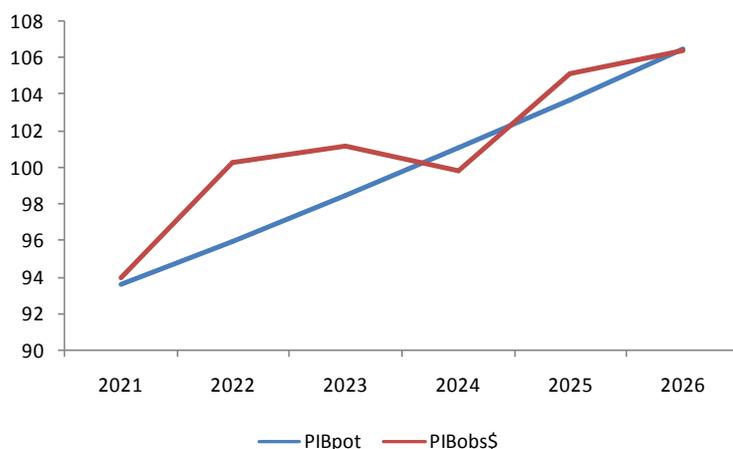
PIB potencial y en el gráfico 3.9 se muestra la evolución esperada del PIB potencial y el PIB corriente ambos medidos en dólares de 2019.³⁷

Tabla 3.13. Evolución esperada del PIB potencial (mmm USD)

Año	Y _{pt}
2021	93.62
2022	95.97
2023	98.45
2024	101.05
2025	103.74
2026	106.48

Fuente: FMI y Calculos propios

Gráfico 3.9. Evolución esperada del PIB potencial y el PIB corriente (mmm USD)

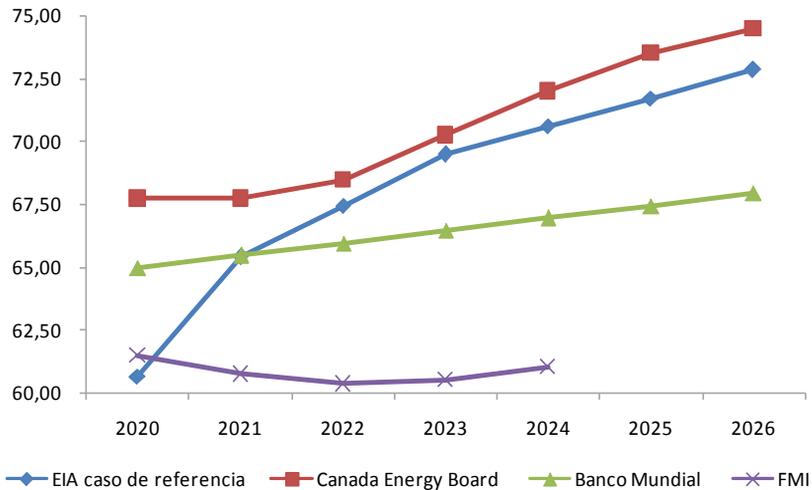


Fuentes: BCV, FMI y Calculos propios

El comportamiento del precio petrolero en el mercado internacional a largo plazo se estimó con base en las proyecciones más recientes publicadas por la Agencia de Información de Energía de los Estados Unidos (EIA por sus siglas en inglés) correspondientes al Brent en términos de dólares del 2018. Con base en un análisis de regresión (ver anexo 4) se pudo calcular la evolución esperada del valor promedio de la Cesta Petrolera Venezolana (ver gráfico 3.10).

Con el objeto de estimar la brecha en el precio petrolero entre el precio efectivo y el tendencial, variable que sirve de base para estimar la elasticidad Θ , se procedió a estudiar y descomponer en sus diferentes partes (tendencial, estacional, irregular y residuo) la serie histórica del precio petrolero venezolano en el período 1970-2019. El componente tendencial se filtró utilizando un procedimiento Hodrick-Prescott (HP), lo cual permitió obtener una serie para la tendencia del precio petrolero venezolano.

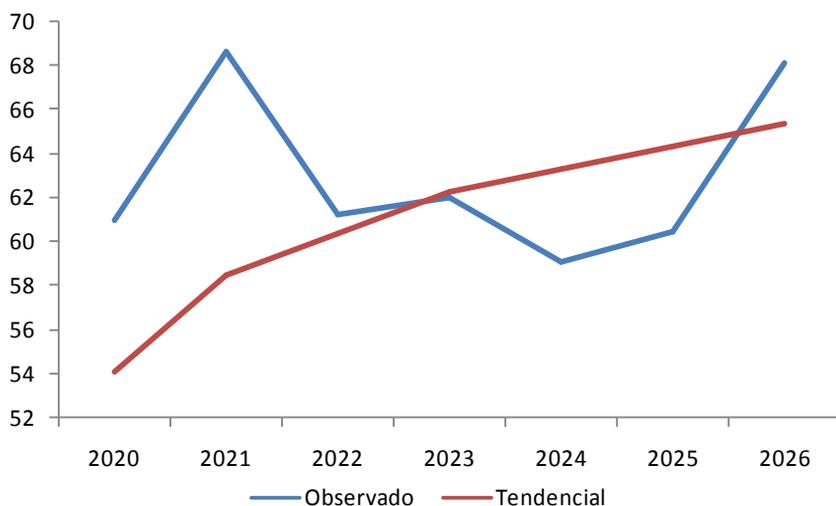
Gráfico 3.10. Proyección del precio Brent según varias fuentes (USD/b)



Fuente: EIA, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Canada Energy Board

Con base en esta información, se estimó la brecha relativa respecto al precio observado. Esto, a su vez, permitió estimar el comportamiento cíclico y los choques esperados en el precio en diferentes períodos de tiempo para el caso específico venezolano. A los efectos de construir el escenario de proyección se utilizó el patrón de desviación observado en el 1989-1995 para predecir el ciclo y los choques esperados en el período de proyección. El supuesto implícito es que en el futuro inmediato se prevé un desempeño que siga el patrón de un período caracterizado por precios que no son relativamente altos, más estables y en el contexto de un mercado más predecible. En el gráfico 3.11 se describe la evolución del precio petrolero venezolano a largo plazo y el precio corriente o de corto plazo.

Gráfico 3.11. Evolución esperada del precio promedio de la cesta petrolera venezolana observado y tendencial (USD/b)



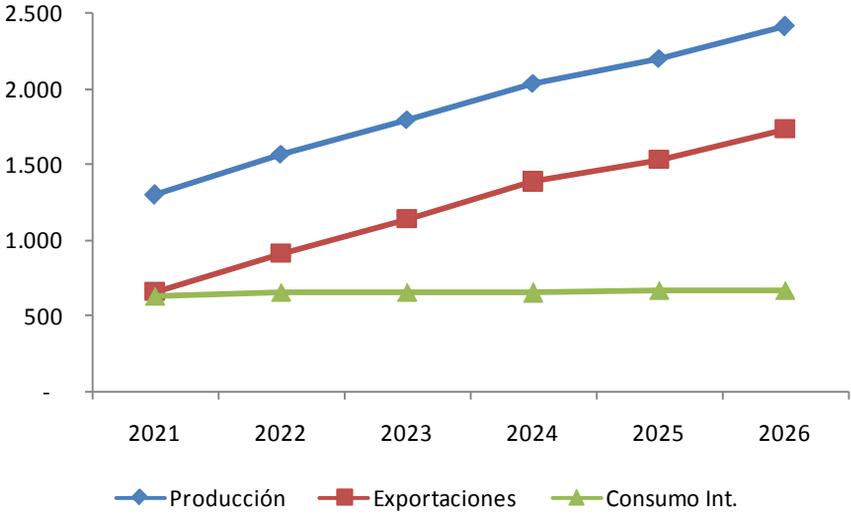
Fuente: EIA y Cálculos propios

Con respecto a las estimaciones relacionadas con el volumen de producción petrolera, se examinaron diversas fuentes optando por los escenarios publicados por el Grupo Orinoco en su Plan de Recuperación de la Industria Petrolera Nacional 2018-2022.³⁸ De los diversos escenarios presentados se seleccionó el que supone un crecimiento acelerado de la producción, pero ajustando los incrementos previstos en la producción a partir del 2022. Para el 2021, año inicial del período de proyección se supone una recuperación de la producción de 800 mbd, lo que permitiría alcanzar los niveles del año 2018.

Para determinar el saldo exportable petrolero se procedió a estimar la evolución del consumo interno de hidrocarburos, con base en un análisis de regresión que permitió estimar la elasticidad del consumo interno de petróleo respecto a las variaciones en el PIB total medido en términos reales (ver Anexo 5). El valor para esta elasticidad se calculó en 0,405.

En el gráfico 3.12 se presenta la evolución esperada del volumen de producción, el consumo interno y el volumen exportable para el período de la proyección del ejercicio.

1. Gráfico 3.12. Evolución esperada de la producción, consumo interno y exportaciones de petróleo (mbd)



Fuente: PDVSA, Grupo Orinoco y Cálculos propios

En el conjunto de RF propuestas, el *FEF* constituye el principal instrumento para la estabilización del gasto fiscal. Este fondo recibiría aportes resultantes de los ingresos externos extraordinarios de origen petrolero. Se consideran ingresos petroleros extraordinarios aquellos que se generan cuando el precio petrolero de mercado se incrementa con respecto a su valor de largo plazo, cuya determinación ya se explicó en la sección 5 de este capítulo. Estos ingresos, considerados de carácter transitorio, son acumulados en un fondo cuyo único objetivo es financiar el gasto del GC en aquellas circunstancias en que se producen choques negativos que reducen el precio petrolero de mercado por debajo de su valor de largo plazo. Es decir, el *FEF* acumula recursos en los *booms* de precios y los desacumula cuando se producen reducciones relevantes en estos precios.

Teniendo en cuenta la evolución del precio de mercado de la cesta venezolana y su valor de tendencia (ver en la sección 5 el gráfico 3.11), es posible determinar el comportamiento general del *FEF* (ver tabla 3.14), asumiendo que todos los ingresos extraordinarios fiscales engrosan el stock de recursos acumulados y cuando estos son negativos se compensan con retiros del *FEF*. Estos movimientos al ser considerados de carácter transitorio, no afectan las

relaciones estructurales que determinan las finanzas públicas en el contexto del modelo aquí desarrollado.

La simulación de la evolución de los recursos del FEF que derivan de los supuestos sobre los precios y los volúmenes exportados de petróleo, se muestra en la sección siguiente.

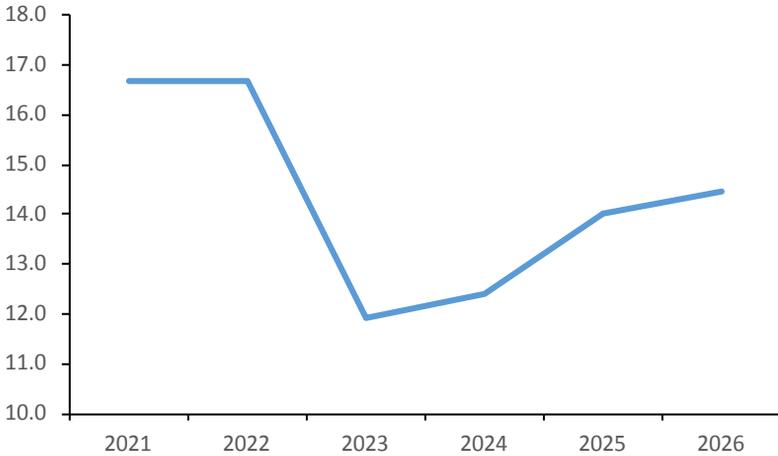
Tabla 3.14. Evolución esperada de los recursos del FEF (mmm USD)

Año	Ingresos	Retiros	Saldo total
2021	4.80	-	4.80
2022	0.51	-	5.31
2023	-	(0.15)	5.17
2024	-	(3.09)	2.08
2025	-	(2.08)	-
2026	2.45	-	2.45

Fuente: PDVSA, EIA, Grupo Orinoco y Calculos propios

Dado que las transferencias a los Gobiernos subnacionales y a la Seguridad Social forman el grueso del gasto fiscal no discrecional, en el gráfico 3.13 se presenta la evolución simulada de este gasto como porcentaje del PIB. Como ya se mencionó antes, este gasto no debe considerarse del todo estructural, ya que las transferencias subnacionales contienen un componente cíclico, que opera de hecho como un estabilizador automático.

Gráfico 3.13. Gasto fiscal no discrecional (% PIB)



La determinación del gasto fiscal de carácter estructural considerado discrecional, es decir, aquel sobre el que la autoridad fiscal tiene autonomía para asignarlo en función de su agenda específica de políticas, depende del comportamiento de:

- Los ingresos fiscales ordinarios estructurales de origen petrolero y no petrolero.
- Los gastos fiscales no discrecionales cuyas metas son establecidas por agentes e instituciones distintas a la autoridad fiscal, fundamentalmente por disposiciones Constitucionales, leyes y reglamentos.
- Los compromisos derivados del servicio de la deuda pública.
- Las restricciones asociadas al desempeño del Fondo de Estabilización Fiscal, que regula el uso de los ingresos fiscales petroleros de carácter extraordinario, aunque en este ejercicio los aportes a este fondo están vinculados a ingresos fiscales de origen petrolero considerados, implícitamente, como de carácter cíclico y transitorio.

El gasto fiscal discrecional total, obviamente, puede ser mayor al estructural al considerar los ingresos fiscales de carácter cíclico, el financiamiento público interno y los retiros de fondos del Fondo de Estabilización Fiscal, en los casos en que el precio petrolero caiga por debajo de su valor tendencial o de largo plazo.

En las tablas 3.15 y 3.16 se muestran los resultados generados con el ejercicio de simulación, parte de los cuales ya han sido comentados con anterioridad. En cuanto al gasto fiscal discrecional, como resultado de la aplicación del conjunto de reglas ya consideradas, se estima que, en promedio, en el período de proyección del ejercicio, este podría alcanzar 13,6% del PIB, y representaría aproximadamente 52% del gasto total del GC. Se asume que los recursos destinados para dicho gasto, deberían utilizarse en los requerimientos en materia de salud, educación, seguridad y defensa e infraestructura básica, bien sea por la vía del gasto directo o mediante transferencias, corrientes y de capital a otros entes del sector público que forman parte de la Administración Central.

En las tablas antes citadas se puede observar que el déficit financiero se seguirá generando en la mayor parte del lapso considerado, aunque se supone que se iría reduciendo hasta revertirse al final del período. Debemos recordar que se está asumiendo una reestructuración y refinanciamiento de la deuda pública externa a partir de 2021, y un nuevo endeudamiento derivado de los acuerdos de políticas de estabilización y reformas que se firmarían con el FMI y otros entes financieros de carácter multilateral.

Es de notar que solo una parte de los aportes del FMI va al GC, específicamente los destinados a fortalecer los mecanismos que hacen posible alcanzar objetivos de estabilización del gasto fiscal (aportes para la capitalización del FEF).

Adicionalmente, se supone que los préstamos de las otras instituciones financieras multilaterales, aunque canalizadas a través del GC, tienen como finalidad aportar recursos para apuntalar inversiones que se llevarían a cabo por entes descentralizados y empresas del sector público; es decir, estos recursos se reflejarían en el gasto del GC como parte de sus transferencias corrientes y de capital.

Además del financiamiento externo, se prevé que el GC acuda al mercado interno mediante la colocación de bonos en moneda nacional. Este endeudamiento interno, que en los años iniciales del ajuste podría alcanzar el 2% del PIB, tendería a reducirse a partir del tercer año del programa y volverse a elevar al final del período, una evolución que estaría alineada con el ciclo que se está simulando para la actividad económica (ver tabla 3.15). Lo deseable es que este financiamiento no implique activar un impuesto inflacionario, ni reste recursos crediticios al sector privado de la economía. Por estas razones, el techo al financiamiento interno viene dado por el crecimiento esperado en

la demanda de dinero local, que se asume está determinada por el crecimiento de la actividad económica real interna;³⁹ en el ejercicio, el crecimiento promedio de la deuda interna estaría por debajo del crecimiento promedio esperado del PIB.

Tabla 3.15. Ingresos, gastos y financiamiento estimado de la gestión fiscal en el período de proyección (% PIB)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Ingresos	13,2	19,3	20,1	21,9	23,2	24,2	27,4
Petroleros	4,5	8,9	9,4	11,2	12,5	13,3	16,4
Estructurales		6,3	6,6	7,1	7,7	8,3	8,8
Cíclicos		2,6	2,8	4,0	4,9	5,0	7,5
No Petroleros	8,7	10,4	10,7	10,8	10,7	10,9	11,0
Estructurales	8,7	10,4	10,2	10,4	10,7	10,8	11,0
Cíclicos	0,0	0,0	0,5	0,3	0,0	0,2	0,0
Gastos	15,5	24,8	24,9	26,4	26,8	26,5	27,1
Gasto primario no discrecional	6,7	10,9	11,3	11,9	12,4	14,0	14,5
Transferencias a gobiernos subnacionales	2,5	2,9	3,0	3,3	3,5	3,6	4,1
Transferencias a la Seguridad Social	4,2	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Intereses de la deuda pública	0,0	2,0	2,3	2,6	2,9	4,4	4,4
Intereses de la deuda renegociada	0,0	2,0	2,3	2,6	2,9	4,4	4,4
Intereses atrasados capitalizados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gasto fiscal discrecional	8,8	13,9	13,6	14,5	14,4	12,5	12,6
Regla del Modelo	6,5	11,9	11,6	13,5	13,9	12,2	10,6
Financiado con endeudamiento interno	2,3	2,0	2,0	1,0	0,5	0,3	2,0
Resultado Financiero	-2,3	-5,5	-4,8	-4,4	-3,6	-2,3	0,3
Financiamiento	2,3	5,5	4,8	4,4	3,6	2,3	-0,3
Interno	2,3	2,0	2,0	1,0	0,5	0,3	2,0
Externo	0,0	3,5	2,8	3,4	3,1	2,0	-2,3
Desembolsos	0,0	3,5	3,3	3,3	0,0	7,6	7,5
Amortización	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-7,6	-7,5
FEF	0,0	-5,1	-0,5	0,1	3,1	2,0	-2,3
Préstamo FMI al FEF	0,0	5,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Resultado Primario	-2,3	-3,5	-2,5	-1,8	-0,7	2,1	4,7
Variación del FEF	0,0	5,1	0,5	-0,1	-3,1	-2,0	2,3
FEF Acumulado		5,1	5,3	5,1	2,1	0,0	2,3

Fuente: MPPEF, BCV, PDVSA, OPEP, Estimaciones propias

Tabla 3.16. Ingresos, gastos y financiamiento estimado de la gestión fiscal en el período de proyección (mmm USD)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Ingresos	11,1	18,1	20,2	22,2	23,2	25,5	29,1
Petroleros	3,8	8,4	9,4	11,3	12,5	13,9	17,4
Estructurales	0,0	5,9	6,6	7,2	7,6	8,7	9,4
Cíclicos	0,0	2,5	2,8	4,1	4,9	5,2	8,0
No Petroleros	7,3	9,8	10,7	10,9	10,6	11,5	11,7
Estructurales	7,3	9,7	10,2	10,5	10,6	11,3	11,7
Cíclicos	0,0	0,0	0,5	0,3	0,0	0,2	0,0
Gastos	13,1	23,3	25,0	26,7	27,2	27,8	28,8
Gasto primario no discrecional	5,6	10,3	11,3	12,0	12,4	14,7	15,4
Transferencias a gobiernos subnacionales	2,1	2,7	3,0	3,3	3,5	3,8	4,4
Transferencias a la Seguridad Social	3,5	5,6	6,0	6,1	6,0	6,3	6,4
Intereses de la deuda pública	0,0	1,9	2,3	2,6	2,9	4,6	4,6
Intereses de la deuda renegociada	0,0	1,9	2,3	2,6	2,9	4,6	4,6
Intereses atrasados capitalizados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gasto fiscal discrecional	7,4	13,1	13,7	14,6	14,9	13,1	13,4
Regla del Modelo	0,0	11,2	11,7	13,6	13,9	12,8	11,3
Financiado con endeudamiento interno	0,0	1,9	2,0	1,0	1,0	0,3	2,1
Resultado Financiero	-1,9	-5,2	-4,8	-4,5	-4,1	-2,4	0,3
Financiamiento	1,9	5,2	4,8	4,5	4,1	2,4	-0,3
Interno	1,9	1,9	2,0	1,0	1,0	0,3	2,1
Externo	0,0	3,3	2,8	3,5	3,1	2,1	-2,5
Desembolsos	0,0	3,3	3,3	3,3	0,0	8,0	8,0
Amortización	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-8,0	-8,0
FEF	0,0	-4,8	-0,5	0,1	3,1	2,1	-2,5
Préstamo FMI al FEF	0,0	4,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Resultado Primario	-1,9	-3,3	-2,5	-1,9	-1,2	2,2	5,0
Variación del FEF	0,0	4,8	0,5	-0,1	-3,1	-2,1	2,5
FEF Acumulado	0,0	4,8	5,3	5,2	2,1	0,0	2,5

Fuente: MPPEF, BCV, PDVSA, OPEP, Estimaciones propias

Síntesis y conclusiones

En este capítulo, se presentan los resultados de la calibración del modelo que fue presentado y explicado en los capítulos 1 y 2.

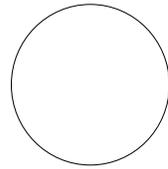
El ejercicio muestra la forma en que operaría el conjunto de RF propuesto, consistente con los objetivos de hacer sostenible la gestión fiscal, lograr la estabilización del gasto, y cumplir con un conjunto de restricciones institucionales establecidas en el marco jurídico e institucional.

Del ejercicio se desprende, además que, bajo supuestos que hemos considerado “razonables”, dadas las características actuales de la economía venezolana y los desequilibrios fiscales preexistentes, pareciera viable, desde un punto de vista meramente técnico-financiero, implementar un sistema de reglas que permita avanzar en el logro de los objetivos fiscales que se suponen deseables.

Sin duda, la viabilidad de la implementación de las RF, en nuestro caso, depende de manera fundamental de la posibilidad de contar con un importante apoyo financiero que, en las difíciles circunstancias en las que se encuentra la economía solo es posible en el contexto de un acuerdo de políticas de ajuste y reformas estructurales con los organismos multilaterales, y en primera instancia con el FMI. Producto de este acuerdo deberían fluir recursos, no solo para aliviar los desequilibrios en la balanza de pagos, sino también para implementar las reformas fiscales que hagan posible desarrollar una política fiscal que permita retomar la senda de crecimiento sin arriesgar la estabilidad de las finanzas públicas.

Los resultados cuantitativos que hemos derivado muestran que, si bien los desequilibrios financieros y fiscales no desaparecen a mediano plazo, si pueden converger a niveles relativos (medidos en términos del PIB) y absolutos (medidos en dólares constantes) tolerables y manejables, sin necesidad de recurrir a mecanismos financieros desestabilizadores como el impuesto inflacionario.

Anexos Capítulo



Anexo 3.1. Estimación de la elasticidad de los ingresos fiscales no petroleros respecto al PIB real no petrolero

Dependent Variable: LOG(INGFNPR)

Method: Least Squares

Date: 10/08/19 Time: 16:27

Sample: 1970 2018

Included observations: 49

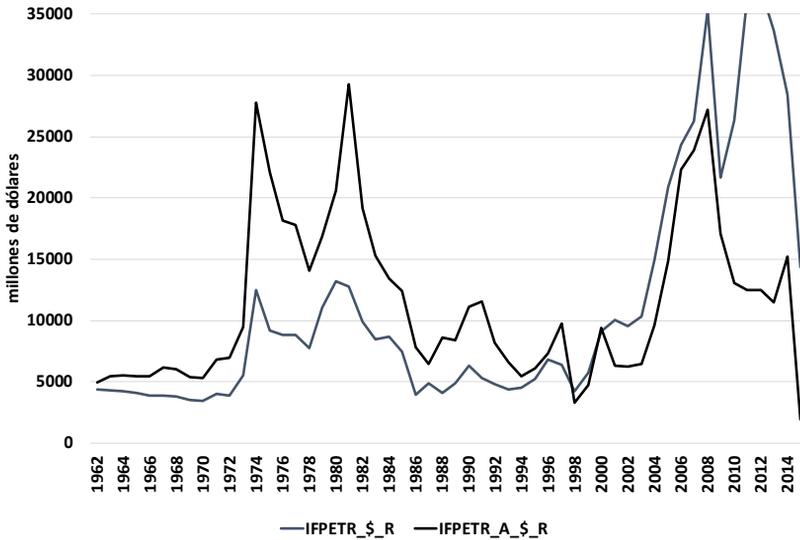
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-2.398043	4.382718	-0.547159	0.5869
LOG(PIBRNP97)	1.166587	0.399309	2.921516	0.0053
R-squared	0.153691	Mean dependent var	10.40342	
Adjusted R-squared	0.135684	S.D. dependent var	0.679067	
S.E. of regression	0.631319	Akaike info criterion	1.957948	
Sum squared resid	18.73248	Schwarz criterion	2.035165	
Log likelihood	-45.96973	Hannan-Quinn criter.	1.987244	
F-statistic	8.535253	Durbin-Watson stat	0.145841	
Prob(F-statistic)	0.005338			

Anexo 3.2. Modelo para la estimación de la elasticidad de los ingresos fiscales petroleros con respecto al diferencial de los precios petroleros corrientes y de largo plazo

La estimación de elasticidad de los ingresos fiscales petroleros Θ requirió de una estrategia metodológica que consistió en:

- a. La obtención de una serie de ingresos fiscales petroleros en dólares constantes, ya que el ejercicio de calibración de las RF para Venezuela se hace con esa medida. Por otra parte, de interés fundamental para dicho ejercicio es mantener el concepto de ingresos fiscales petroleros como la suma del ISLR petrolero y la regalía petrolera, por dos razones: se asume que el marco legal de la contribución fiscal petrolera que regirá en el marco de la recuperación de la industria petrolera nacional se centrará en la regulación de ambos componentes; y, segundo, porque desde 1997 comienza a aparecer un monto significativo de ingresos fiscales petroleros que no se puede simular y que podemos considerar como discrecionales (dividendos, transferencias del Fondo Independencia y transferencias por financiamiento monetario de PDVSA).
- b. La separación de la regalía y el impuesto sobre la renta (ISLR) de la serie de ingresos fiscales petroleros observados, permite obtener una serie de ingresos fiscales petroleros observados ajustados (IFPETR_A), cuya medida en dólares reales se representó como IFPETR_A_\$_R. Para evaluar la robustez de esta serie se hizo una estimación de ingresos fiscales petroleros en dólares reales (IFPETR_\$_R-EST), a partir de sus parámetros determinantes: precio del petróleo, exportación, producción, alícuotas (0,1667 hasta 2001, 0,30 después de este año), tipo de cambio nominal e índice de precios de EE. UU. (gráfico A 3.2.1). Las desviaciones entre ambas series muestran que la estimación de los ingresos fiscales petroleros a partir de sus parámetros es defectuosa y que, por tanto, debe afinarse con la incorporación de otros determinantes y con los cambios institucionales que ocurrieron a lo largo del período. En particular, la estimación de la regalía debe considerar los precios fiscales que rigieron durante largo tiempo en el país.

Gráfico A 3.2.1. Ingresos fiscales petroleros



- a. A partir de la serie IFPETR_A, se obtuvo la serie de los ingresos fiscales petroleros como proporción del PIB (IFPETPIB), que constituye la variable endógena del modelo de estimación.
- b. IFPETR_A_\$_R y la relación (RELPP) —igual a la división de los precios de tendencia (PPT) entre los precios efectivos de la cesta petrolera de Venezuela (PPO)— constituyen las variables exógenas del modelo de estimación de la elasticidad de los ingresos fiscales petroleros.

El modelo se estimó para el período 1962-2015, con las variables en logaritmos. Con excepción del logaritmo de RELPP, que resultó ser estacionaria con 5% de confianza, el resto de las variables mostraron ser no estacionarias y ser estacionarias en primeras diferencias. Las variables cointegran con un nivel de confianza del 5%.

Se hicieron pruebas con modelos DOLS y GLM, pero los resultados no fueron satisfactorios; en particular, el signo de la elasticidad dio negativo. Se experimentó con modelos VAR con los siguientes resultados:

- a. La estimación con IFPETR_\$_R-EST, presentó problemas de autocorrelación.

- b. La estimación se hizo, por tanto, con la variable IFPETR_A_\$_R. El VAR simple resultó ser estable con 2 rezagos, y no presentó autocorrelación.
- c. El coeficiente de la variable IFPETR_\$_R resultó ser no significativo.
- d. Se presentan las salidas del VAR estimado con software Eviews, el modelo y las pruebas de estabilidad y autocorrelación.

El valor de largo plazo de la elasticidad es igual a 176%, valor que se corresponde con las dimensiones de las medidas de las variables del modelo, pues la variación de LIFPETPIB es siempre significativamente mayor que la de LRELPP en sus valores observados.

Tabla A 3.2.1. Resultados del Modelo VAR usado para la obtención de la elasticidad de los ingresos fiscales petroleros con respecto a la brecha de precios

Vector Autoregression Estimates		
Date: 10/24/19 Time: 00:02		
Sample (adjusted): 1963 2015		
Included observations: 53 after adjustments		
Standard errors in () & t-statistics in []		
	LIFPETPIB	LRELPP
LIFPETPIB(-1)	0.851182	0.062477
	(0.07031)	(0.06733)
	[12.1070]	[0.92786]
LRELPP(-1)	0.261919	0.667570
	(0.09949)	(0.09528)
	[2.63268]	[7.00610]
C	0.363010	-0.141616
	(0.17379)	(0.16644)
	[2.08882]	[-0.85083]
D98	-1.106384	0.503827
	(0.22767)	(0.21805)
	[-4.85966]	[2.31063]
D15	-1.208217	0.715396
	(0.23468)	(0.22476)
	[-5.14846]	[3.18292]

R-squared	0.833304	0.561558
Adj. R-squared	0.819413	0.525021
Sum sq. resids	2.437902	2.236252
S.E. equation	0.225366	0.215844
F-statistic	59.98737	15.36963
Log likelihood	6.393838	8.681763
Akaike AIC	-0.052598	-0.138934
Schwarz SC	0.133279	0.046942
Mean dependent	2.376374	0.044924
S.D. dependent	0.530327	0.313186
Determinant resid covariance (dof adj.)		0.001449
Determinant resid covariance		0.001188
Log likelihood		28.07592
Akaike information criterion		-0.682110
Schwarz criterion		-0.310357

Tabla A 3.2.2. Prueba de estabilidad del VAR

Roots of Characteristic Polynomial	
Endogenous variables: LIFPETPIB LRELPP	
Exogenous variables: C D98 D15	
Lag specification: 1 1	
Date: 10/30/19 Time: 21:54	
Root	Modulus
0.916832	0.916832
0.601920	0.601920
No root lies outside the unit circle.	
VAR satisfies the stability condition.	

Tabla A 3.2.3. Prueba de autocorrelación del VAR

VAR Residual Serial Correlation LM Tests		
Null Hypothesis: no serial correlation at lag order h		
Date: 10/30/19 Time: 21:56		
Sample: 1962 2015		
Included observations: 53		
Lags	LM-Stat	Prob
1	6.362766	0.1736
2	6.754018	0.1495
Probs from chi-square with 4 df.		

Anexo 3.3. Estimación del PIB potencial

En la siguiente salida de TRAMO-SEATS se encuentra el modelo que ajustó el *software* para descomponer el PIB en sus componentes irregular, tendencial y estacionalmente ajustado.

MODEL FINALLY CHOSEN:
(0,1,1)

WITHOUT MEAN

NO OUTLIERS DETECTED

METHOD OF ESTIMATION: EXACT MAXIMUM LIKELIHOOD

PARAMETER	ESTIMATE	STD ERROR	T RATIO	LAG
MA1 1	0.44283	0.13220	3.35	1

REGULAR MA INVERSE ROOTS ARE					
NO.	REAL P.	IMAG. P.	MODULUS	ARGUMENT	PERIOD
1	-.44283	0.0000	0.44283	180.00	2.0

En la siguiente salida de TRAMO se encuentra el modelo que ajustó el *software* a la serie, a la cual se le aplicó el filtro HPA para proyectar el PIB potencial.

MODEL FINALLY CHOSEN:
(3,2,1)

WITHOUT MEAN

OUTLIERS

35 IO (1 2004)
36 IO (1 2005)

METHOD OF ESTIMATION: EXACT MAXIMUM LIKELIHOOD

PARAMETER	ESTIMATE	STD ERROR	T RATIO	LAG
AR1 1	-2.1266	0.94304	-2.26	1
AR1 2	1.5241	1.6080	0.95	2
AR1 3	-.34103	0.76204	-0.45	3
MA1 1	-.66050	0.76338	-0.87	1

REGULAR AR INVERSE ROOTS ARE

NO.	REAL P.	IMAG. P.	MODULUS	ARGUMENT	PERIOD
1	0.4274512	0.0000000	0.4274512	0.0000000	-
2	0.8495791	0.2757644	0.8932137	17.9828844	20.0190355
3	0.8495791	-0.2757644	0.8932137	-17.9828844	-20.0190355

A continuación, se encuentra la tabla de los componentes resultado de la descomposición del PIB hecha por el software TRAMO-SEATS.

Tabla A 3.3.1. Componentes estimados por TRAMO-SEATS y TRAMO

PIB real a precios de 1997							
Año	Componentes TRAMO-SEATS			Series Proyectadas con TRAMO			
	Componente Irregular	Componente Lineal	Ajuste Estacional	PIB potencial (1970-2016)	HPA	HPA_pol	
1970	99.80305	195,082	NA	195,906	195,906	195,906	
1971	100.17160	201,263	NA	207,826	207,826	207,826	
1972	99.68928	208,040	NA	219,741	219,741	219,741	
1973	100.10599	221,922	NA	231,579	231,579	231,579	
1974	100.04937	236,247	NA	243,154	243,154	243,154	
1975	99.74875	251,508	NA	254,185	254,185	254,185	
1976	100.10689	275,689	NA	264,318	264,318	264,318	
1977	100.34137	295,556	NA	273,180	273,180	273,180	
1978	99.80206	302,014	NA	280,507	280,507	280,507	
1979	100.32657	306,102	NA	286,251	286,251	286,251	
1980	99.88673	300,134	NA	290,583	290,583	290,583	
1981	99.67682	299,231	NA	293,864	293,864	293,864	
1982	100.80656	301,287	NA	296,553	296,553	296,553	
1983	99.22323	285,263	NA	299,174	299,174	299,174	
1984	100.57091	281,453	NA	302,272	302,272	302,272	
1985	98.96647	281,998	NA	306,276	306,276	306,276	
1986	101.08528	301,635	NA	311,392	311,392	311,392	
1987	98.66140	312,840	NA	317,611	317,611	317,611	
1988	102.16012	332,178	NA	324,795	324,795	324,795	
1989	98.07471	305,957	NA	332,800	332,800	332,800	
1990	100.49057	327,115	NA	341,487	341,487	341,487	
1991	99.98862	362,374	NA	350,508	350,508	350,508	
1992	100.22846	385,752	NA	359,353	359,353	359,353	
1993	100.43177	386,817	NA	367,635	367,635	367,635	
1994	99.05640	377,937	NA	375,220	375,220	375,220	
1995	101.00985	393,487	NA	382,149	382,149	382,149	
1996	98.96925	392,710	NA	388,527	388,527	388,527	
1997	100.59565	419,432	NA	394,533	394,533	394,533	
1998	100.52412	420,665	NA	400,428	400,428	400,428	
1999	99.11691	395,549	NA	406,697	406,697	406,697	
2000	100.14822	410,133	NA	414,008	414,008	414,008	
2001	100.52637	424,054	NA	422,948	422,948	422,948	
2002	100.63443	386,501	NA	434,064	434,064	434,064	
2003	97.57484	356,527	NA	447,890	447,890	447,890	
2004	101.64259	421,723	NA	464,599	464,458	464,458	
2005	99.26788	465,236	NA	484,121	482,978	482,978	
2006	100.41580	511,165	NA	505,602	502,164	502,164	
2007	99.78210	555,911	NA	527,831	520,585	520,585	
2008	100.73470	585,251	NA	549,459	536,880	536,880	
2009	99.70167	566,509	NA	569,314	550,054	550,054	
2010	99.75621	558,075	NA	586,512	559,553	559,553	
2011	99.96658	581,383	NA	600,248	565,003	565,003	
2012	100.08073	614,091	NA	609,657	566,030	566,030	
2013	100.53075	622,339	NA	614,047	562,426	562,426	
2014	99.40973	598,103	NA	613,294	554,458	554,458	
2015	101.49891	560,892	NA	608,005	542,959	542,959	
2016	98.71854	465,314	NA	599,457	529,235	529,235	
2017	99.99755	432,361	NA	589,185	514,687	514,687	
2018				578,525		500,437	
2019				568,519		487,283	
2020				559,889		475,710	
2021				553,047		465,932	

Fuente: BCV y Cálculos propios

Anexo 3.4. Estimación del valor de la cesta petrolera venezolana a partir de los precios esperados del crudo Brent

Se realizó una regresión del precio de la cesta petrolera venezolana contra el precio del crudo Brent para poder hacer las estimaciones del precio petrolero a largo plazo de Venezuela para capturar las diferencias entre los dos tipos de crudo la salida se presenta a continuación.

<i>Estadísticas de la regresión</i>	
Coefficiente de correlación múltiple	0.998779321
Coefficiente de determinación R ²	0.997560132
R ² ajustado	0.997475999
Error típico	1.517862422
Observaciones	31

ANÁLISIS DE VARIANZA

	<i>Grados de libertad</i>	<i>Suma de cuadrados</i>	<i>Promedio de los cuadrados</i>	<i>F</i>	<i>Valor crítico de F</i>
Regresión	1	27317.16148	27317.16148	11856.8889	1.92445E-39
Residuos	29	66.81328367	2.303906333		
Total	30	27383.97477			

	<i>Coefficientes</i>	<i>Error típico</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>	<i>Inferior 95%</i>	<i>Superior 95%</i>	<i>Inferior 95,0%</i>	<i>Superior 95,0%</i>
Intercepción	-1.805343348	0.479326957	-3.766413137	0.00075143	-2.785677035	-0.82500966	-2.785677035	-0.825009662
Variable X 1	0.9211615674	0.008463782	108.8893426	1.9244E-39	0.904305296	0.93892605	0.904305296	0.938926052

Fuentes: PDVSA, OPEP y Cálculos propios

Anexo 3.5. Estimación del consumo interno de hidrocarburos

Para la estimación de consumo interno de hidrocarburos se realizó una regresión de mínimos cuadrados ordinarios de dicha variable contra el PIB real a precio del año 1997.

Dependent Variable: LOG(CONS_INT)

Method: Least Squares

Date: 10/29/19 Time: 15:49

Sample: 1970 2015

Included observations: 46

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	6.377367	2.472837	2.578968	0.0134
@TREND	0.014708	0.004750	3.096170	0.0034
LOG(PIBR97)	0.405184	0.201152	2.014320	0.0503
R-squared	0.893873	Mean dependent var		11.89645
Adjusted R-squared	0.888937	S.D. dependent var		0.341666
S.E. of regression	0.113864	Akaike info criterion		-1.444628
Sum squared resid	0.557497	Schwarz criterion		-1.325369
Log likelihood	36.22644	Hannan-Quinn criter.		-1.399953
F-statistic	181.0878	Durbin-Watson stat		0.529903
Prob(F-statistic)	0.000000			

Se utilizó la elasticidad obtenida para proyectar la tasa de variación del consumo interno de hidrocarburos.

Bibliografía

- Álvarez Castrillón, Ramírez Hassan, & Rendón Barrera. (2010). La curva de rendimientos como indicador adelantado de la actividad económica: el caso colombiano (Período 2001-2009). *Ecós de Economía* (31).
- Cruces, J., & Trebesch, C. (2011). *Sovereign Defaults: The Price of Haircuts*. CESifo WorkingPaper Series nº 3604.
- Finanzas, M. d. (2017). *Proyecciones del Servicio de la Deuda: de 2017 a 2045*. Caracas, Venezuela: Ministerios del Poder Popular para la Economía y las Finanzas.
- Grupo Orinoco. (2017). *Plan de recuperación de la industria petrolera nacional 2018-2022*. Caracas: Grupo Orinoco.
- Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales-UCAB. (2019). Base de Datos. Caracas, Venezuela.
- International Monetary Fund. (2016). *Extended Fund Facility*. Obtenido de <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/20/56/Extended-Fund-Facility>
- J P Morgan. (2018). *EMBI Plus Venezuela Sovereign Spread. Reporte al 16/08/2018*. Nueva York: Bloomberg.
- La Vanguardia. (s.f.). *Chávez compra 11000 millones en armas a Rusia*. Obtenido de <https://www.com/internacional/20110414/54140795856/chavez-compra-11-000-millones-en-armas-a-rusia.html>.
- Papaioannou, M., & Trebesch, C. (2012). *Sovereign Debt Restructurings 1950-2010: Literature Survey, Data, and Stylized Facts*. Washington, DC: IMF Working Paper.
- Voxeu. (2019). *Why Sovereigns Repay Debts External Creditors And Why It Matters*. Obtenido de <https://voxeu.org/article/why-sovereigns-repay-debts-external-creditors-and-why-it-matters>

Consideraciones de economía política en relación con el establecimiento de una regla fiscal e implicaciones para el caso venezolano

4

María Antonia Moreno
Santiago Sosa
Luis Zambrano Sequín

1. Introducción

En secciones anteriores se abordaron los aspectos de carácter técnico que fundamentan la implementación de reglas fiscales (RF), en particular, los objetivos de estabilidad y de sostenibilidad de las políticas fiscales. Sin embargo, independientemente de que las RF estén bien diseñadas, existe un conjunto de comportamientos de los agentes que participan en el proceso fiscal —partidos políticos en funciones de Gobierno, partidos políticos en el parlamento, la sociedad civil a través de diferentes grupos de interés en las políticas públicas— que, en general, se asocian con deficiencias de la institucionalidad fiscal y que, por tanto, pueden contrarrestar la efectividad de las RF. En esta sección se abordan las implicaciones de estos comportamientos, a los que se conoce con el nombre de “fallos de la política fiscal”, así como también las soluciones institucionales propuestas —cláusulas de escape, consejos fiscales independientes y buenas prácticas fiscales desde el punto de vista legal— para limitar su impacto en el desempeño de la gestión fiscal. También se muestra el estado del marco legal fiscal en Venezuela y se establecen algunos lineamientos de reforma fiscal necesarios para la implementación efectiva del sistema de RF propuesto para el país.

2. Fallos de las políticas fiscales

Es conocido que los principales factores que determinan el desempeño de los países petroleros en el manejo de las finanzas públicas están más relacionados con la economía política asociada al manejo de la renta, que con sus aspectos técnicos. Esta naturaleza política de la gestión fiscal da lugar a una caracterización del sector público que lo diferencia sustancialmente del comportamiento del sector privado. A diferencia de los fallos del mercado que

conciernen al ámbito de las decisiones privadas,⁴⁰ los fallos de las políticas fiscales tienden a perpetuarse y resistirse al cambio institucional, afectando negativamente los procesos de decisión y ejecución presupuestaria de los Gobiernos y contribuyendo, en general, al relajamiento de las instituciones fiscales y a la pérdida de transparencia y promoción de la indisciplina en la gestión fiscal. Consecuentemente, traduciéndose en déficits fiscales crónicos, niveles de deuda insostenibles y retrasos en la implementación de los ajustes fiscales requeridos. En lo que concierne al tema de las reglas fiscales, los efectos de esos fallos contrarrestan su efectividad, independientemente de que ellas estén bien diseñadas desde un punto de vista técnico.

Los fallos de las políticas fiscales tienen su origen en los comportamientos de los agentes que participan en sus diversos ámbitos: los partidos políticos en funciones de Gobierno, los representantes parlamentarios en lo que corresponde al control del proceso presupuestario y los grupos de la sociedad civil con intereses particulares en determinadas políticas públicas. Los estudios de estas conductas hacen referencia, por tanto, a las deficiencias del marco institucional y legal que las regula.

Gran parte de esas conductas, que dan lugar a fallos de las políticas fiscales derivan de lo que en el análisis institucional de la política fiscal se conoce como el *problema de los recursos comunes*⁴¹ que, por su naturaleza, aplica a los procesos presupuestarios, ya que su desarrollo envuelve una pugna entre grupos con diversos intereses y poder de negociación por el reparto de los recursos fiscales; estos últimos considerados como recursos o bienes comunes. En efecto, los votantes, en su determinación de la demanda de gasto público, al no internalizar completamente los costos de su financiamiento, trasladan la parte no asumida de ellos a los otros grupos en pugna; ello desemboca, inevitablemente, en una voracidad fiscal que se expresa en elevados y permanentes déficits fiscales y elevado e insostenible endeudamiento público (Tornell & Lane, 1999). Este problema o fallo se agudiza, especialmente, en presencia de Gobiernos populistas (Von Hagen, 1992); y es también consistente con

40 Los fallos de mercado se asocian con situaciones de asimetrías de información, existencia de mercados no competitivos, preferencias temporales inconsistentes, entre otros factores. Las soluciones institucionales a estos fallos consisten, en general, en la obligación de asumir los costos —por ejemplo, mediante el pago de impuestos— por parte de los sectores y/o agentes que los causan.

41 En economía, los recursos comunes son bienes que exhiben las características de los bienes públicos y privados. A diferencia de un verdadero bien público, que puede consumirse sin reducir su disponibilidad para otras personas, los recursos comunes tienen un suministro limitado y proporcionan beneficios disminuidos para todos, si cada individuo persigue su propio interés.

la conducta fiscal observada en tiempos de bonanza de recursos públicos extraordinarios, de una profundización de la lucha por acceder a ellos y, por tanto, de incrementos de los déficits fiscales en dichos períodos (Talvi & Végh, 1996 y Talvi & Végh, 2005).

La diferenciación en los objetivos de los entes involucrados en la gestión fiscal puede conducir a la *fragmentación del control institucional del presupuesto* y, consecuentemente, a la maximización del gasto del Gobierno (Von Hagen, 2002). Este fallo se puede presentar en las distintas etapas del proceso presupuestario; en el ámbito del ejecutivo se presenta cuando, en ausencia de un ente encargado de controlar centralmente la formulación, ejecución y seguimiento del presupuesto, los ministerios pugnan por acceder a una mayor cuota de los recursos fiscales, lo cual termina por elevar el presupuesto de gastos. En la etapa parlamentaria del proceso presupuestario, por su parte, tiende a ocurrir que los representantes subestimen los costos de programas que benefician a sus electores, y cuyos costos adicionales terminan siendo absorbidos por el público en general en términos de más impuestos o más deuda pública. Obviamente, estos costos serán más altos mientras más fragmentada sea la legislatura. El análisis de la experiencia muestra que países con instituciones más jerárquicas, centralizadas y más transparencia en la gestión fiscal, especialmente en lo atinente al gasto, muestran un mejor desempeño, menores déficits y niveles más manejables de endeudamiento (Von Hagen, 1992; Alesina, Hausmann, Hommes, & Stein, 1999; Alt & Lassen, 2006).

El fallo anterior se profundiza en situaciones en las que prevalece poca transparencia y escasa información fiscal, rasgos que reflejan *problemas de agencia* entre el alto Gobierno y los ministerios de gasto. La ausencia de información plena sobre la estructura de costos del presupuesto por parte del primero, lo coloca en desventaja frente a los segundos que explotan su dominio particular de los costos de su gestión para maximizar su participación en el presupuesto. Esta asimetría de información implica que el Gobierno (*principal*) observa el presupuesto, mas no la función de costos de cada agente (*agencias* subalternas del Gobierno o ministerios de gasto), lo que trae como consecuencia que el monto del gasto sea mayor de lo que sería su nivel óptimo (Drazen, 2002). De manera similar, este tipo de fallo se puede presentar en la relación entre el público en general (*principal*) y el Gobierno (*agente*), cuando el primero no tiene dominio sobre la información presupuestaria, lo que explica su miopía o ilusión fiscal.

Suele hablarse de *ilusión fiscal*, cuando los electores tienden a sobreestimar los beneficios y subestimar los costos de las políticas públicas, hecho que es

aprovechado por políticos oportunistas en funciones de Gobierno para obtener ventajas electorales mediante la manipulación del gasto fiscal (Drazen, 2000; Buchanan & Vanberg, 1986). Esto supone que los votantes desarrollan una conducta miope permanente (Nordhaus W. , 1975) que termina favoreciendo a los hacedores de política que tienden a producir elevados niveles de déficits financiados con endeudamiento y a castigar a los Gobiernos que aplican políticas fiscales conservadoras. Es decir, la miopía de los votantes genera incentivos para desarrollar una conducta fiscal irresponsable que, a su vez, induce a políticas asimétricas de estabilización propensas a causar déficits en las recesiones, pero no superávits en los períodos de prosperidad. Esta hipótesis ha sido cuestionada ya que no luce consistente suponer que la ilusión fiscal tenga un efecto permanente y que los votantes no comprendan las implicaciones de la gestión presupuestaria y puedan ser engañados por los políticos todo el tiempo (Alesina & Perotti, 1995; Drazen, 2000); así, la ilusión fiscal sería un fallo más bien transitorio.

Una hipótesis más fértil se centra en la *información imperfecta* que los electores tengan sobre la competencia de los hacedores de política, lo cual facilita que estos últimos oculten los costos reales de las políticas fiscales para aumentar su base de apoyo electoral. Así, el supuesto de que los electores asocien competencia con nivel de gasto, favorece la puesta en práctica de políticas fiscales más deficitarias (Rogoff, 1990). Es de notar, sin embargo, que algunas investigaciones no han encontrado evidencias contundentes de que los gestores de políticas fiscales expansivas y deficitarias sean más preferidos por los electores que los que practican políticas superavitarias o más conservadoras (Eslava, 2006). Por ejemplo, la práctica de subestimar en las leyes de presupuesto el gasto en partidas de obligatoria ejecución durante el período presupuestario, para dar espacio a gastos por motivos electorales, conduce en Venezuela a la aprobación de créditos adicionales para dichas partidas obligatorias, con el resultado de un gasto fiscal mayor que el presupuestado. Esta conducta del Gobierno resulta favorecida cuando la rendición de cuentas sobre las políticas fiscales es fácilmente eludible.

El presupuesto fiscal es el resultado de un proceso político que, por su condición de bien común, tiende a estar sesgado hacia el déficit; no obstante, Los partidos en funciones de Gobierno tienden a evadir su ajuste cuando los déficits resultan insostenibles. Esta conducta, en contextos políticos altamente polarizados y/o de baja probabilidad de elección, los lleva a hacer un *uso estratégico del déficit fiscal* para traspasar al Gobierno sucesor el costo político del ajuste fiscal. La razón de este resultado está vinculada con las agendas

personales de los gestores de la política fiscal que buscan desviar el gasto hacia fines que los beneficien; es decir, desarrollan una conducta oportunista. Por ejemplo, si el partido que ejerce el Gobierno percibe que sus probabilidades de reelección son bajas y las preferencias de gasto en bienes públicos por parte del partido entrante son distintas a las suyas, tendrá incentivos para aumentar el gasto fiscal o a reducir los tributos, dificultando la gestión fiscal del Gobierno entrante (Drazen, 2000). En la literatura se han analizado casos en los que prevalecen ambientes altamente polarizados y baja probabilidad de reelección, con hallazgos de una elevada propensión al endeudamiento (Alesina & Perotti, 1995; Drazen, 2000). Asimismo, se ha encontrado un persistente uso estratégico de los déficits fiscales y una propensión a demorar los ajustes fiscales, con la intención de que sea el Gobierno sucesor el que cargue con los costos políticos y electorales de dichos ajustes (Alesina & Perotti, 1995).

Dos fallos que se relacionan con la dinámica de los procesos fiscales refieren a la inconsistencia de los objetivos que persiguen Gobiernos y electores, por una parte y, por la otra, a la distribución de costos y beneficios de las políticas fiscales entre generaciones presentes y futuras. En el primer caso, los partidos en funciones de Gobierno tienden a anunciar medidas de política consistentes con la maximización de la utilidad a largo plazo esperada por el público; pero, una vez se encuentran en el ejercicio del poder, deciden ejecutar medidas diferentes a las previamente prometidas. A este fallo se le conoce con el nombre de *inconsistencia dinámica* y ocurre porque la función objetivo que la autoridad trata de maximizar difiere de la del principal (el público que lo ha elegido). La reiteración de esta “inconsistencia temporal” se identifica como uno de los principales factores que explican la pérdida de credibilidad y de confianza que suele observarse en las políticas fiscales. Es de notar que, mientras más intensos y cortos sean los ciclos políticos, se profundizan los problemas asociados con la inconsistencia temporal.

En el segundo caso, se presenta el caso de que la actual generación de electores presione por niveles de gasto público mayores a los que se pueden financiar con la disponibilidad de ingresos ordinarios, lo que supone el que los Gobiernos incurran en endeudamiento cuyos costos se trasladan a las nuevas generaciones, las cuales están políticamente subrepresentadas en el presente (Alesina & Perotti, 1995). Este fallo recibe el nombre de *injusta distribución intergeneracional de los recursos*, y parte del cuestionamiento de la hipótesis de la equivalencia ricardiana⁴². Estos conflictos distributivos también explicarían

42 La hipótesis de la equivalencia ricardiana plantea que la forma en que se financia el Gobierno —sea mediante tributos, sea mediante deuda— es irrelevante para los agentes

las demoras observadas en las políticas de ajuste fiscal, las que, a su vez, dependen del grado de fragmentación política.

Los impactos de este conjunto de fallos, cuya lista está lejos de ser exhaustiva, no solo inciden sobre el déficit y la deuda pública, sino que también afectan negativamente la transparencia, la disciplina y la calidad de las políticas fiscales, reforzando su sesgo deficitario, así como también el aumento de la deuda pública a niveles insostenibles.⁴³ En lo que sigue, se presentan esfuerzos institucionales particulares orientados a contrarrestar y corregir los efectos de estos fallos.

3. Soluciones institucionales a los fallos de la política fiscal

Entre las principales consecuencias de los fallos de las políticas fiscales mencionados en la sección anterior están la falta de comprensión del alcance e importancia de las RF por el público y el sector político, y las prácticas de los Gobiernos orientadas a eludirlas. Esto último, en particular, resulta favorecido en situaciones de instituciones fiscales débiles, que se caracterizan por una falta de precisión y claridad sobre las condiciones de flexibilidad de las RF y que, por tanto, facilitan los mecanismos y prácticas que hacen posible su elusión.

Una forma de combinar el efecto positivo de la RF sobre la disciplina, sin limitar su capacidad contracíclica, es dotarlas de mayor flexibilidad. En parte, esta flexibilidad se alcanza al centrar la regla en los agregados fiscales relacionados, no con el ciclo económico, sino con el desempeño estructural y de largo plazo, tal y como se ha explicado en los informes previos; pero esto no es suficiente, especialmente en una economía expuesta a fuertes choques exógenos de carácter aleatorio que, inevitablemente, obligan a la suspensión temporal de las reglas, aún en los casos en los que se cuenta con fondos de estabilización.

3.1. Cláusulas de escape

En respuesta a esta omisión, las RF incluyen cláusulas o válvulas de escape (CE), para dotar a las autoridades fiscales de margen de maniobra suficiente

privados, por lo que la política fiscal genera impacto en sus decisiones solamente por la vía del gasto en bienes públicos. Consúltese (Romer, 2012).

43 En la literatura, el estudio de los fallos reseñados tiende a tratarse de una manera integral, en vista de que varios de ellos se refuerzan entre sí.

para adoptar medidas discrecionales de ajuste ante choques estocásticos imprevistos con importantes efectos macroeconómicos; en esencia, ellas definen las condiciones que deben darse para que el funcionamiento de la RF se suspenda temporalmente y se puedan obviar sus límites y restricciones.

Es de advertir que la introducción de CE implica dos importantes consideraciones. Primero, que ellas pueden terminar por hacer más complejas y menos transparentes las RF, atentando de esta manera contra la naturaleza misma que las justifican. Por esta razón, se requiere que sus condiciones sean definidas de antemano en forma explícita y que sean de sencilla supervisión; en especial, una correcta selección de la base de cálculo (por ejemplo, como el balance fiscal primario de carácter estructural propuesto para el caso de Venezuela). Estas precisiones le otorgan, por lo demás, una ventaja adicional a las CE, al permitirles prevenir los problemas de “contabilidad creativa” que se generan cuando las RF se tornan excesivamente rígidas.

Segundo, las CE conllevan diversos riesgos y dilemas, ya que su mera existencia crea los incentivos para utilizarlas en exceso e indebidamente; son no pocos los países donde se han introducido CE que, al no haber estado bien definidas o ser demasiado laxas u otorgar demasiada discrecionalidad a la autoridad gubernamental, terminan excediéndose en su uso y minando con ello la credibilidad de las propias RF (Obstfeld, 1997). Para atenuar esos riesgos, se deben establecer procesos y circunstancias activadoras de las CE ante eventos verdaderamente graves. En este sentido, la consideración de las excepciones a la aplicación de las RF implica importantes desafíos en la identificación de los episodios críticos que las activan. Con este fin, en la literatura disponible y en la práctica reciente, se ha propuesto que la aplicación de este tipo de medidas excepcionales requiera de la aprobación previa de organismos técnicos independientes (Consejos Fiscales) y, usualmente, del órgano legislativo nacional (Paredo, Rodríguez, & Velasco, 2012).

Por otra parte, no basta con definir las causas que justifican suspender temporalmente la aplicación de las reglas, también es imprescindible establecer con precisión el camino para recuperar la trayectoria de la política fiscal una vez superada la situación extraordinaria que justificó suspender la aplicación de las reglas. De hecho, en varios países se establecen restricciones temporales que limitan el período de vigencia de la transitoriedad y el retorno al cumplimiento de las reglas (Gallegos, 2018). Por lo demás, el retorno a la “normalidad de la regla” supone la formulación de un plan de ajuste de mediano plazo, por parte de la autoridad fiscal, que lo haga posible. Este plan de ajuste tiene que contemplar, al menos, la estimación de las desviaciones

acumuladas respecto a los objetivos cuantitativos explícitos, e implícitos en la regla, el tiempo en el que se espera salir de la crisis y el progreso en la convergencia a las metas fiscales de mediano y largo plazo.

Resulta difícil definir una lista comprensiva de los eventos que podrían justificar la activación de las CE (por ejemplo, en una economía como la venezolana). Revisando la literatura disponible sobre las causales que justifican la aplicación de CE, se destacan los siguientes eventos: recesión económica generada por choques macroeconómicos imprevistos y de considerable magnitud, importantes desastres naturales, crisis aguda en el sistema financiero, elevada inestabilidad política interna (Schaechter, Kinda, Budina, & Weber, 2012).

Dado que existe una multiplicidad de eventos que podría eventualmente justificar la activación de las CE, lo más razonable, y de hecho es la práctica más usual, es establecer señales numéricas basadas en agregados fiscales y macroeconómicos que puedan disponerse con prontitud, confiabilidad y transparencia; y que sean, además, aceptables por todos los agentes involucrados en las decisiones de la política fiscal.

En el caso de los países que han formulado RF centradas en el comportamiento de los agregados fiscales ajustados por el comportamiento cíclico, la activación de las CE está determinada, fundamentalmente, en función de la magnitud de la brecha entre el PIB corriente y el PIB potencial. En estos casos, se suele disponer que la RF quede suspendida al superar la brecha mencionada ciertos valores críticos, máximos y mínimos. En el caso de un importante auge, que hace que el PIB corriente supere en un determinado porcentaje al PIB potencial estimado, la política fiscal debe considerar ahorrar recursos en el fondo soberano, frenando el crecimiento del gasto o reduciendo temporalmente los impuestos y el financiamiento. Si, por el contrario, se experimenta una recesión que lleva al PIB corriente a distanciarse en un determinado porcentaje del PIB potencial, se permite, a la autoridad fiscal, incurrir en un déficit superior al establecido por la regla y, eventualmente, recurrir al financiamiento extraordinario vía un mayor endeudamiento y/o mediante retiros del fondo soberano. El retorno al cumplimiento de la RF se activaría una vez que la brecha del PIB retorne a los valores considerados como “normales”.

En el Recuadro 10 se describen los factores y causales que, en un conjunto de países, se han establecido como condicionantes que permiten activar las cláusulas de escape. Como puede observarse, las crisis económicas y los desastres naturales son causas explícitas que predominan como razones para

suspender transitoriamente el cumplimiento de las reglas fiscales. Destacándose, además, que la calificación de una situación como crisis económica, o la ocasionada por un desastre natural, no suele ser una atribución del Gobierno, sino de los Consejos Fiscales Independientes y/o el Parlamento. Las razones de economía política que justifican estas disposiciones son obvias.

3.2. Consejos Fiscales Independientes

Como ya se mostró en reportes anteriores, uno de los principales objetivos de la RF es limitar la excesiva discrecionalidad de los Gobiernos en el ejercicio de las políticas fiscales y, con ello, contribuir al mantenimiento de los déficits y deudas públicas en niveles sostenibles. Sin embargo, entre las desventajas de las RF resalta su inflexibilidad —en especial, en momentos de choques fiscales extraordinarios— y, consecuentemente, su pérdida de credibilidad ante la necesidad de suspenderlas y/o de interrumpir su operación para atender el impacto de los choques. De allí la necesidad, como se mostró en la sección anterior, de incorporar CE que permitan la adopción de medidas temporales para evitar el impacto macroeconómico negativo de tales choques. Durante estos períodos, aunque su tarea obviamente no se reduce a este aspecto particular, los Consejos Fiscales Independientes (CFI) constituyen un complemento fundamental de las RF, pues disponen de las herramientas técnicas para incentivar la adopción de políticas fiscales robustas en todo momento (IMF, *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, 2013).

En general, los Consejos Fiscales (CF) se han concebido como instituciones con mandatos de evaluar las políticas fiscales, con el fin de contribuir al mejoramiento de su desempeño técnico e institucional y a la obtención de resultados fiscales sostenibles. En las dos últimas décadas, han adquirido un gran impulso; de constituir organismos de apoyo a la gestión fiscal de los Gobiernos, evolucionaron para extender ese apoyo a los parlamentos, hasta alcanzar en la actualidad un formato de órganos con más independencia desde el punto de vista técnico (Recuadro 11). A diferencia de los bancos centrales, autónomos para diseñar las políticas monetarias, no están a cargo del diseño de las políticas fiscales, pero sí intervienen en la evaluación de su diseño, seguimiento y resultados. En Venezuela se cuenta con una experiencia pionera en este tipo de organismos: la Oficina de Asesoría Económica y Financiera adscrita al Congreso y, posteriormente, a la Asamblea Nacional (AN), pero cuya vigencia fue de corta duración (1997-2004).

Recuadro 10. Cláusulas de escape a las reglas fiscales en varios países

País	Año	Crisis Económica	Desastre Natural	Crisis Bancaria	Otros	Descripción Cláusula
Alemania	2010	X	X		X	Cuando ocurren desastres naturales o hay una situación de emergencia que amenace la posición fiscal del Gobierno (caída del PIB de 0,75% en un año), ambas situaciones calificadas por el Congreso.
Brasil	2000	X	X			Cuando la tasa de crecimiento del PIB es menor al 1% por más de cuatro trimestres y/o se producen desastres naturales declarados por el Congreso Nacional.
Colombia	2011	X			X	En situaciones de inestabilidad económica (crecimiento del PIB actual es menor al crecimiento potencial en 2 puntos porcentuales) calificada por el Consejo Fiscal.
Eslovaquia	2012	X	X	X	X	En situaciones excepcionales calificadas por el Gobierno, sujetas a opinión previa de responsabilidad Fiscal.
España	2002	X	X		X	En caso de desastres naturales, recesión económica, crisis fiscal. El Gobierno debe presentar un plan de ajuste para los próximos 3 años, que debe ser aprobado por el Congreso.
Jamaica	2010	X	X		X	Cuando esté amenazada la seguridad nacional y/o exista una situación de emergencia, calificada por el Gobierno.
Mauricio	2008	X	X		X	Cuando ocurran desviaciones temporales en casos de emergencia nacional y por la ejecución de proyectos de inversión pública.
México	2006	X				En caso de que los ingresos fiscales no petroleros se reduzcan por debajo de su valor potencial, debido a un aumento de la brecha del PIB.
Panamá	2008	X	X		X	Si la tasa de crecimiento del PIB es menor a 1% En ese caso el límite máximo del déficit del Sector Público No Financiero puede alcanzar hasta el 3% del PIB en el primer año, seguido por una reducción progresiva en los próximos 3 años hasta restablecer la meta de 1% del PIB.
Perú	2000	X	X		X	Si el PIB se reduce o hay una emergencia económica, declarada por el Congreso, el déficit máximo puede alcanzar hasta 2,5 %del PIB. Un ajuste mínimo en el déficit de 0,5 % del PIB debe producirse en el periodo de transición hasta alcanzar de nuevo la meta establecida en la regla de un máximo déficit fiscal de 1%del PIB.
Rumania ¹	2010	X			X	Cuando hay un cambio de Gobierno, éste debe anunciar si su programa es o no consistente con el Presupuesto de Mediano Plazo aprobado por el Congreso, si no lo es el Ministro de Finanzas debe preparar un nuevo Presupuesto de Mediano Plazo que debe ser aprobado por el Congreso, previa opinión del Consejo Fiscal.
Suiza	2003	X	X		X	En caso de crisis económica (caída de 0,75% en el PIB), desastres naturales y cambios en los métodos contables. La desviación de la regla fiscal debe ser aprobada en el Parlamento por supermayoría.
Zona Euro	2005	X				Se permite un mayor déficit fiscal al 3% del PIB en circunstancias especiales, siempre y cuando este exceso sea temporal. Los plazos para la corrección del déficit en exceso pueden extenderse, dependiendo de la gravedad de los acontecimientos adversos.
WAEMU (África Occidental)	2000	X				En caso de reducciones pronunciadas y temporales del PIB real (al menos 3% por debajo del promedio de los últimos 3 años previos) y del ingreso fiscal (al menos 10% por debajo del promedio de los últimos 3 años previos).

(1) En el caso de Rumania se incluyen además como factores que justifican la activación de las cláusulas de escape: la inestabilidad política y los cambios en la estructura del presupuesto.

Fuente: (Schaechter, Kinda, Budina, & Weber, 2012).

Un aspecto crucial asociado con el diseño de los CFI es el que tiene que ver con la discusión en torno a la capacidad normativa de estos organismos y su rol en el proceso presupuestario. Ya se ha destacado que, junto con las RF de Segunda Generación y CE más precisas, los CFI están entre las más importantes innovaciones de la nueva arquitectura de la gerencia de finanzas públicas en países democráticos. En particular, destaca su configuración como órganos independientes de la influencia política tanto del partido del Gobierno como de las fuerzas políticas que conviven en el Parlamento, la clara delimitación de su autonomía de gestión, y la definición de sus objetivos centrados en promover el debate, la transparencia, la credibilidad y la disciplina de las políticas fiscales,

Recuadro 11. Evolución de los consejos fiscales independientes

Existe una diversidad institucional de organismos dedicados a la vigilancia y evaluación de los resultados de las políticas fiscales. Desde un punto de vista cronológico, inicialmente destacaron los objetivos de apoyo al Ejecutivo en el diseño de las políticas fiscales.⁴⁴ Posteriormente, con la creación de Oficina Presupuestaria del Congreso de EE. UU. (*Congress Budget Office*, siglas CBO) en 1974, se inaugura la tradición de oficinas técnicas de presupuesto (OTP) de los poderes legislativos de diversos países tanto en países desarrollados como de economías emergentes, aunque con diferentes formatos.⁴⁵ En América Latina, particularmente, destacan los casos de Brasil,⁴⁶ México⁴⁷ y el caso fallido de Venezuela⁴⁸ que se comenta más adelante. El objetivo, en general, de las OTP es proveer de información técnica e independiente de cualquier influencia partidista del proceso presupuestario, como una vía de fortalecer a los parlamentos y al público en general en la evaluación y control de los presupuestos públicos.

Más recientemente han surgido un conjunto de CF que responden a la categoría de Consejos Fiscales Independientes (CFI), especialmente, después de la Crisis Financiera Global de 2007-8 (Beetsma, y otros, 2018). Se describe esta tendencia como un “fenómeno europeo”, por tener una presencia predominante en el total de naciones con CF después de 2007 (2/3 del total) y de la mitad de esa cantidad después de 2013. Fuera de Europa, el CF de Corea del

44 El más antiguo CF es el High Council of Finance de Bélgica (1936), siguiéndole el Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis de Holanda (1945), que tuvo al primer Premio Nobel de Economía (1969) Jan Tinbergen y quien le dio gran reputación internacional a la idea de los CF (Von Trapp, Lienert, & Wehner, 2016). A esa experiencia y con el mismo propósito le siguieron, el Danish Economic Council de Dinamarca (1962) y el Fiscal Advisory Council de Austria (1970). Estos organismos han experimentado transformaciones institucionales en el tiempo; el de Bélgica no operó desde los años de la Segunda Guerra Mundial hasta fines de los 1960s, fue reactivado en 1967 y reformado en 1981 y 1989, hasta que en 2013 alcanzó el estatus de CFI (OECD, 2015). Para otros casos, ver también (IMF, Public Financial Management and Its Emerging Architecture, 2013).

45 En estudio del BID (Belikow & García, 2010), citado en IDB (2012), se distinguen cinco formatos de OTP: 1. Oficinas técnicas parlamentarias de presupuesto independientes; 2. Unidades técnicas especializadas de investigación y apoyo que reportan a los comités parlamentarios de presupuesto; 3. Grupos o unidades que forman parte de los servicios parlamentarios de investigación, o de la biblioteca del Congreso; 4. Personal profesional especializado perteneciente a los comités parlamentarios de presupuesto; 5. Asesores de los legisladores o de los bloques parlamentarios.

46 Consultoría de Presupuesto y Fiscalización Financiera de la Cámara de Diputados del Brasil (1991) y Consultoría del Senado brasileño (1995).

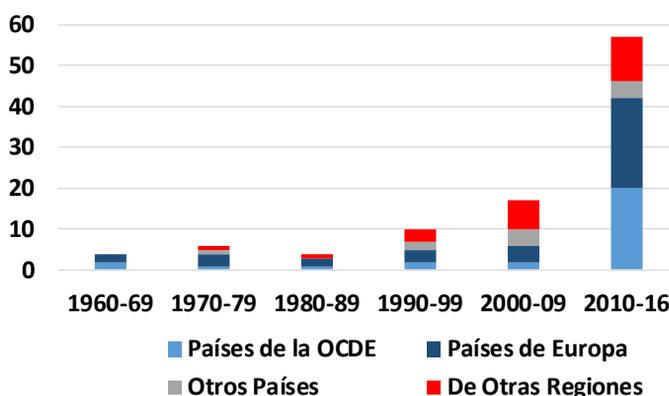
47 Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del Congreso mexicano (1998).

48 Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso (1997).

Sur⁴⁹ es anterior a 2007, pero los de Chile,⁵⁰ Perú⁵¹ y Colombia⁵² surgieron después de 2010.

En la actualidad, se dispone de dos bases de datos sobre CF, lo que indica la importancia y extensión que este tipo de organismos ha alcanzado internacionalmente. En primer lugar, debe mencionarse el Fiscal Council Dataset del Fondo Monetario Internacional (FMI),⁵³ que registra las instituciones que cumplan los requisitos consistentes con ciertos principios, entre los cuales destacan estar activos, tener visibilidad con websites actualizados u otras formas de comunicación pública y tener presencia mediática (Von Trapp, Lienert, & Wehner, 2016). En segundo lugar, se dispone de la Independent Fiscal Institutions de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),⁵⁴ que registra la información sobre CFI de países miembros de la organización. Ambas bases de datos son de libre acceso. De acuerdo con la base del FMI, a la fecha existen 39 CFs, de los cuales 26 están en Europa, tal como se visualiza en el siguiente gráfico:

Número de Consejos Fiscales



Fuente: IMF Fiscal council Dataset, actualizada a 2016

En el análisis de la experiencia reciente se evidencian diferencias de formatos de CF. Más allá de la motivación común que tiene que ver con la promoción de políticas fiscales robustas desde una óptica independiente, sus diseños reflejan una amplia diversidad legal e institucional, que dependen de las naturalezas divergentes de los desequilibrios fiscales en cada país.

El análisis empírico de este tipo de institución pone en evidencia un conjunto de ventajas y desventajas. En el primer caso, los estudios dependen de las correlaciones que se puedan establecer entre la presencia de un CF e indicadores que puedan asociarse con su efectividad; obviamente, la medición

condiciona la selección de las variables a ser correlacionadas. Aun así, los resultados están sujetos a las limitaciones de causalidad inversa.⁵⁵

En general, los resultados de análisis econométricos sugieren que la presencia de un CF está relacionada con mejores resultados fiscales; no así su presencia incondicional (IMF, *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, 2013). Esas características refieren a rasgos de independencia de toda interferencia política en términos legales y de salvaguardas sobre su presupuesto (si es fijado por el banco central, si es parte del presupuesto legislativo, si es una preasignación presupuestaria o si está sujeto a otras garantías); de competencias de monitoreo de reglas fiscales, de proyecciones macroeconómicas a ser usadas en las proyecciones presupuestarias, de proveer de reportes de impactos de medidas y reformas que afectan las finanzas públicas y de asesoría sobre opciones de políticas; y del grado de impacto mediático (con base en número de publicaciones u otras formas acercarse al público en general).

El análisis de la eficiencia de estos CF se centra en dos funciones fundamentales: primero, la preparación de proyecciones macroeconómicas y fiscales usadas en la preparación de los presupuestos; y, segundo, el monitoreo de las reglas fiscales (Beetsma, y otros, 2018).

Al estudiar el impacto de los CF en la calidad de las proyecciones con y sin el uso de reglas fiscales, la literatura que revisa la experiencia destaca que, con su presencia, se tiende a eliminar el sesgo de proyecciones presupuestarias excesivamente optimistas y a mejorar su precisión (Beetsma, y otros, 2018). Además, los CF promueven el cumplimiento de las reglas fiscales y previenen el uso de contabilidad creativa.

Con el objeto de analizar los aspectos relacionados con el diseño y las operaciones de los CF, los factores que en la literatura se toman en cuenta, tienen que ver con: el tiempo que tienen operando, la cantidad de funciones, el contexto regional (Asia, Europa y Hemisferio Occidental) y el político en el que es creado el CF (Beetsma, y otros, 2018; IMF, *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, 2013). Las principales conclusiones que se derivan de estos análisis son:

- El diseño de los CF debe ajustarse a las especificidades legales y políticas y tradiciones, así como a las condiciones iniciales (crisis o reformas fiscales) que determinan la creación de estos organismos.
- Se deben evitar ambigüedades en la especificación legal del mandato del CF.

55 En econometría, la causalidad inversa se entiende como una relación no esperada entre dos variables; es decir, en lugar de que la variable X cause estadísticamente a Y, ocurre lo contrario.

- Las interferencias políticas pueden ocurrir y limitar las funciones de los CF (Hungría, Bélgica, Canadá y Suecia). En Venezuela, el órgano fue eliminado.
- El origen de los recursos presupuestarios es esencial para determinar la efectividad de los CF.
- No hay criterios definidos ex ante para establecer el tamaño óptimo de un CF.
- Para mantenerse activos a través de los ciclos electorales, los CF deben desarrollar una sólida reputación no partidista.
- Para influir en el debate político, es importante que los CF mantengan una presencia mediática fuerte para comunicar al público de manera efectiva su visión sobre las políticas fiscales; especialmente, durante períodos de discusión y aprobación del presupuesto.
- Los CF tienden a tener un mayor impacto cuando hay consenso nacional sobre la necesidad de que las finanzas públicas sean robustas.
- La claridad y precisión de las reglas fiscales son importantes para delimitar la capacidad de los CF en sus juicios sobre el desempeño de las políticas fiscales.
- En general, se verifican hallazgos econométricos de que los CF producen proyecciones más acertadas (los de Bélgica y Holanda han sido más acertados que en otros lugares de la Unión Europea); y de que las proyecciones de los Gobiernos son mejores después del establecimiento de CF (Canadá y Suecia).
- La producción de reportes de impacto presupuestario por parte de los CF ha contribuido a mejorar el debate público sobre las políticas fiscales y su transparencia, y a frenar la tendencia de los Gobiernos a usar contabilidad creativa.

[...] Un consejo fiscal es una agencia con un mandato estatutario o ejecutivo permanente para evaluar pública e independientemente de cualquier influencia partidista, las políticas fiscales, los planes y el desempeño del Gobierno con respecto a objetivos macroeconómicos relacionados con la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica de corto y mediano plazo, y con otros objetivos oficiales. En adición, un consejo fiscal puede realizar una o varias de las siguientes funciones: (i) contribuir al uso de proyecciones macroeconómicas y pronósticos en la preparación del presupuesto (mediante proyecciones de niveles prudentes de parámetros clave), (ii) identificar opciones razonables de política fiscal y, posiblemente, formular recomendaciones, (iii) facilitar la implementación de las reglas de política fiscal, y (iv) medir los costos de las nuevas iniciativas de políticas. (IMF, Public Financial Management and Its Emerging Architecture, 2013).

Una implicación importante de esta definición es que el CFI centra su objetivo en producir opiniones sobre la formulación, diseño e impacto macroeconómico de las políticas fiscales, y no en diseñar ni ejecutar la política fiscal y/o presupuestaria. Es de destacar que hoy se entiende que por las implicaciones distributivas que tienen las decisiones fiscales, esta materia debe ser reservada al Poder Ejecutivo, el que, usualmente, no está dispuesto a compartir

esa atribución, y menos aún, delegarla en un cuerpo técnico independiente. En este sentido, los CFI no se pueden equiparar a los bancos centrales autónomos, que tienen a su cargo el diseño y la implementación de las políticas monetarias.

El que los CFI no cuenten con delegación normativa no disminuye su importancia, ya que pasan a ser piezas fundamentales que contribuyen a:

- i. La promoción de las mejores prácticas para favorecer la transparencia de la gestión fiscal, mediante su apoyo a la comprensión de la situación fiscal y de los riesgos asociados con esta y, en general, a la educación del público sobre las consecuencias de las políticas fiscales.
- ii. Al incremento de la responsabilidad de la gestión fiscal, mediante la denuncia de cambios oportunistas en las políticas fiscales y del uso de la contabilidad creativa de los Gobiernos para evitar el cumplimiento de las reglas fiscales.
- iii. A la dotación de mayor realismo a los fundamentos de los presupuestos formulados por el Ejecutivo y, por tanto, a la mejora de la disciplina fiscal; en particular, a la eliminación de las desviaciones sistemáticas de las políticas fiscales⁵⁶ que resultan en niveles excesivos de déficits y deuda pública/PIB mediante análisis robustos de la política fiscal y de sus implicaciones presupuestarias.

Se pueden agregar otras ventajas asociadas con los CFI:

- i. Pueden coexistir con organismos adscritos al Ejecutivo o al Legislativo y/o con otras instituciones independientes (bancos centrales, contralorías).
- ii. Están mejor posicionados que otras instituciones independientes para promover transparencia, disciplina y rendición de cuentas en el área fiscal, así como también para impulsar su grado de credibilidad. Por ejemplo, la naturaleza y alcance de su función, enfocada en el impacto macroeconómico ex ante y ex post de las políticas fiscales, difiere de la de los organismos contralores externos independientes, cuyo trabajo evaluativo es de alcance microeconómico y ex post.
- iii. Son especialmente útiles en países en los cuales la toma de decisiones sobre las políticas fiscales requiere de consensos.

56 Desviaciones que obedecen a diferentes motivos, entre los más importantes, la búsqueda de reelección electoral y la voracidad fiscal (Tornell & Lane, 1999), que conducen al irrespeto de las restricciones presupuestarias por parte de los Gobiernos.

- iv. Pueden complementar de manera efectiva a las reglas fiscales, especialmente, en momentos en que deben aplicarse cláusulas de escape ante situaciones de choques fiscales significativos.

Si bien son amplias las ventajas de contar con los CFI, no siempre se dispone de las condiciones institucionales, políticas y jurídicas para desarrollarlos. En la literatura reciente se han analizado los requisitos que se deben cumplir al momento de diseñar estas instituciones, y cuya ausencia puede limitar seriamente su efectividad (OECD, 2012; IMF, *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, 2013; Von Trapp, Lienert, & Wehner, 2016).

- i. Tomar en cuenta las condiciones locales: El grado de compromiso e identificación nacional con los CFI resulta fortalecido si en su diseño se consideran las especificidades locales, entre las que se cuentan de manera especial las condiciones iniciales referidas a capacidades técnicas e institucionales y prácticas culturales. Aun cuando se puedan aprovechar los beneficios de la experiencia de otros países, esta última no se puede trasplantar sin tomar en cuenta las particularidades de cada caso.
- ii. El grado de independencia es un prerequisite para garantizar análisis técnicamente imparciales. El nivel de independencia debe, a su vez, corresponder con la especificación del mandato sobre el diseño y funciones de los CFI.
- iii. En general, el mandato debe ser lo suficientemente amplio como para permitir al CFI la libertad para establecer su agenda. Las actividades y tareas asignadas deben ser realizables y su descripción debe hacerse sin imprecisiones y con la más amplia cobertura de la institucionalidad fiscal (Gobierno central, Gobiernos subnacionales y otros entes de la política fiscal como fondos especiales y empresas públicas). Aunque el trabajo de los CFI no tenga carácter normativo, se puede dejar espacio para el análisis de impactos bajo diferentes escenarios de políticas fiscales.
- iv. La transparencia de su gestión exige que el mandato del CFI incluya la descripción de las metodologías utilizadas, las fuentes de datos, y su disponibilidad por parte del público en forma gratuita y en la oportunidad adecuada.
- v. El origen y la cuantía de sus recursos influye sobre la independencia de los CFI; en efecto, la disponibilidad de recursos debe corresponderse con su tamaño y responsabilidades. Por esta razón, su asignación presupuestaria no debe estar sujeta a la discrecionalidad de las autoridades políticas (Ejecutivo y/o Legislativo). Resultaría conveniente asegurarle

un presupuesto multianual y/o a través de un mandato al banco central para la provisión de sus recursos.

- vi. Las funciones de apoyo de los CFI a las competencias legislativas en el proceso presupuestario deben estar explícitamente consideradas en el marco legal fiscal. Particularmente, se deben especificar el período disponible para analizar los proyectos de presupuestos sometidos por el Ejecutivo al Legislativo, y las competencias de elaboración de reportes sobre los resultados de dicho análisis y realización de reuniones de consulta de los parlamentarios sobre el proceso presupuestario.
- vii. Las asimetrías de información entre el Gobierno y los CFI afectan la calidad del trabajo de estos últimos, por lo cual se debe dejar establecido en el marco legal fiscal el acceso pleno de los CFI a la información presupuestaria, con inclusión de la metodología y de los supuestos usados en los cálculos para la estimación de los presupuestos. Debe manifestarse en el marco legal fiscal, la existencia de salvaguardas y sus términos de aplicación respecto a la privacidad y sensibilidad de ciertas áreas que deben preservarse del conocimiento público.
- viii. Sobre la política comunicacional, los CFI deben poder establecer canales efectivos de comunicación no solo con las instancias de poder político, sino también con la sociedad civil y otros sectores de interés. Esto es, particularmente, importante, en su labor de fomento de la discusión de los asuntos fiscales del país, dada la necesidad de presionar al Gobierno para que asuma una posición fiscal responsable y disciplinada. Se recomienda que la voz pública de los CFI sea única; que se les permita exponer públicamente sus puntos de vista aun cuando discrepen de las posiciones oficiales. Asimismo, es necesario que los CFI establezcan de manera anticipada su cronograma de actividades (publicación de reportes, conferencias de prensa, eventos, etc.).
- ix. En relación con el control externo, el marco legal fiscal debe incorporar mecanismos de evaluación externa del trabajo de los CFI. Esto implica evaluaciones periódicas de su trabajo, cuyos resultados deberían incluirse en sus reportes anuales.
- x. Sería conveniente que el formato institucional del CFI se correspondiese con un organismo separado —en vez de una oficina adscrita a otro ente público del Ejecutivo o del Legislativo—, lo que facilitaría la dedicación del equipo al trabajo exclusivo del consejo y su mayor visibilidad pública; y evitaría la posibilidad de interferencias entre las actividades

del consejo y de su organismo de adscripción. En el mandato se debe incluir el proceso de selección de las autoridades del consejo fiscal, con especificación de requerimientos de no filiación política, de cargo remunerado a dedicación exclusiva, de tiempo de permanencia en el cargo —lapso que debería ser independiente del ciclo electoral—, de las responsabilidades y las causales de remoción, de mostrar competencia probada en economía, procesos presupuestarios y finanzas públicas, y de declaración de no incurrir en conflictos de intereses.

En cuanto a las funciones específicas de los CFI, se deberían priorizar las siguientes:

- i. Monitoreo y evaluación ex ante de la consistencia entre los planes fiscales y los objetivos del Gobierno, así como con las reglas fiscales.
- ii. Análisis de impacto presupuestario de las iniciativas parlamentarias y la evaluación ex post del desempeño fiscal y su consistencia con los objetivos y metas oficiales.
- iii. Realización de análisis de sostenibilidad de mediano y largo plazo y de vulnerabilidad o riesgos fiscales.
- iv. Análisis de las propuestas de presupuesto del Ejecutivo y de apoyo a la gestión parlamentaria en su competencia de control del proceso presupuestario.
- v. Estimación de proyecciones pasivas y escenarios económicos y fiscales de corto, mediano y largo plazo.
- vi. Identificación de fuentes específicas de sesgos deficitarios de las finanzas públicas.⁵⁷

4. Buenas prácticas fiscales

Junto con las innovaciones en materia de Reglas Fiscales, Cláusulas de Escape y Consejos Fiscales Independientes, en las últimas décadas también se han hecho esfuerzos por reforzar las instituciones que rigen los procesos fiscales y contribuir a superar los fallos de Gobierno que se sintetizaron en

57 Entre los factores que influyen en el sesgo deficitario de las finanzas públicas, se encuentran la miopía de electores, la información imperfecta y la asimetría de información sobre proyecciones fiscales excesivamente optimistas que favorece la conducta electoral oportunista de los políticos, la inconsistencia dinámica de las políticas fiscales, el problema de los recursos comunes que incentiva la voracidad fiscal, y la inequidad intergeneracional.

la sección 1 de este informe. Concretamente, además de la introducción de RF de Segunda Generación, de CE más precisas y de la creación de CFI, las iniciativas se han dirigido al desarrollo de marcos legales para promover la responsabilidad fiscal, el mejoramiento de la infraestructura institucional presupuestaria y la introducción de técnicas de manejo de riesgo en la gerencia financiera de las políticas fiscales.

La responsabilidad fiscal se ha constituido en un tema relevante en la legislación fiscal, para inducir políticas fiscales más prudentes y transparentes y resultados financieros fiscales más equilibrados. De acuerdo con el estado del arte, la motivación fundamental de la creación de leyes de responsabilidad fiscal (LRF) descansa en la limitación de la discrecionalidad del proceso de decisiones fiscales, la influencia que puede ejercer un marco legal en la mayor disciplina fiscal, especialmente, si el mismo es de alto rango (constitucional y/o de ley orgánica), y la mayor reputación que la política fiscal gana si las LRF son bien diseñadas y ganan estabilidad en un proceso de implementación gradual. En la experiencia internacional se distinguen leyes que establecen la intención de la responsabilidad fiscal con poco énfasis en el castigo a Gobiernos poco responsables; otras que establecen mayor precisión en los requerimientos de transparencia de los procedimientos presupuestarios (reportes en determinadas fechas, metas de política fiscal ex ante, mecanismos de votación parlamentaria de los presupuestos, entre otros); y, finalmente, otras que incluyen RF. En dicho análisis también se destaca el que las LRF pueden ser en algunos casos el resultado de una mayor cultura de disciplina fiscal, mientras que en otros casos ocurre lo opuesto: se crean para inducir más disciplina fiscal.

Este conjunto de “buenas prácticas fiscales” se ha sistematizado en un marco integral de Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) (IMF, *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, 2013), que consolida las principales innovaciones en las reformas recientes. En resumen, las sugerencias de reformas —algunas ya han sido comentadas en los informes previos de este estudio— se centran en los siguientes aspectos:

- i. En cuanto a los objetivos, se plantea el mantenimiento de una posición fiscal sostenible, lo cual se debe expresar en un indicador medible (por ejemplo, el nivel esperado de deuda/PIB).
- ii. La consolidación de la programación presupuestaria con un horizonte de largo plazo, razón por la cual, se hace énfasis en los presupuestos plurianuales.

- iii. La limitación de los gastos preasignados, que incrementan la rigidez fiscal.
- iv. La incorporación de metas precisas e indicadores de desempeño, con la finalidad de incrementar la transparencia y la eficiencia en el control de la gestión fiscal.
- v. El incremento de la disponibilidad y calidad de la información pública con el objetivo de contrarrestar la miopía presupuestaria.
- vi. La introducción de la distinción entre procesos presupuestarios obligatorios y permisivos, teniendo en cuenta que las innovaciones en la GFP pueden alterar los procedimientos tradicionales que rigen esos procesos (estructura de las decisiones, roles y relaciones de los participantes, marco temporal de las acciones y decisiones, autoridad de las acciones de los participantes y alcance de las decisiones).
- vii. Incorporar explícitamente la medición de los riesgos fiscales. La condición fiscal de un país depende no solo de las políticas que prescriben pagos futuros, sino también del riesgo fiscal, en particular los pasivos contingentes, que pueden exponerlo a gastos adicionales. El riesgo fiscal es la probabilidad de que los resultados fiscales difieran de los resultados planificados y claramente tiene muchas dimensiones.

Adelantar estas reformas exige una profunda transformación en la infraestructura fiscal presupuestaria y en los sistemas contables y presupuestarios, para lo cual hay que desarrollar la capacidad administrativa capaz de manejar las demandas más amplias sobre el Gobierno.

5. Marco legal e institucional para reglas fiscales en Venezuela

Está bien establecido el hecho de que la economía venezolana —dadas la propiedad estatal de la renta generada por la actividad petrolera, la predominante importancia de esta y la ausencia de estabilizadores fiscales efectivos— ha estado sometida de manera determinante al impacto negativo de los vaivenes de la política fiscal y de la sujeción de esta al ciclo petrolero. Aunque, evidentemente, cuentan las dinámicas propias de los mercados y de las condiciones estructurales de los distintos sectores económicos y productivos, no es menos cierto que el pobre desempeño de la política fiscal y su dominancia sobre las políticas monetaria y cambiaria ha jugado un rol esencial en la evolución económica del país. Es asombroso, luego de haber transitado por sendas de crecimiento muy importantes en las que la política fiscal resultó fundamental en la construcción de un marco favorable para el crecimiento sustentado en niveles crecientes de productividad⁵⁸ —como ocurrió entre fines de la Segunda Guerra Mundial y mediados de los años 70— que la economía actual del país se haya contraído hasta alcanzar los mismos niveles de mediados del siglo pasado⁵⁹. El haber llegado a esos resultados es un proceso no reciente; de hecho, con la pérdida de espacios de crecimiento y de generación de valor, se revelaron importantes vulnerabilidades institucionales de la función pública, especialmente, en el ámbito de la disciplina y la transparencia fiscal.

Las referencias a los problemas de la economía política fiscal (fallos de la política fiscal) no son ajenas al caso venezolano, en el cual se combinan especialmente los efectos de la voracidad fiscal, la ausencia de presupuestos transparentes, y los problemas de agencia y de ilusión fiscal, que han terminado por conferirle un alto sesgo procíclico y deficitario a la política fiscal en el país, y prevenirla del uso efectivo de mecanismos para corregirlo (Zambrano, 2010). En efecto, aunque en el país se han implementado medidas en esta dirección —creación del Fondo de Estabilización Macroeconómica⁶⁰ para corregir el sesgo procíclico fiscal; creación de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso Nacional (y, posteriormente, de la AN)—, muchas de estas reformas fueron abortadas y revertidas con el objeto de consolidar la centralización y la discrecionalidad presidencial en el manejo presupuestario, objetivo central del nuevo régimen político que se instauró en Venezuela a partir de 1999⁶¹.

61 Esto fue evidente en el caso del segundo Gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1992), el cual se vio obligado a tomar una serie de medidas económicas que representaron un ajuste bastante abrupto para la economía, dada la situación fiscal con la que se encontró

En esta sección, se describen un conjunto de lineamientos de reforma en el marco institucional fiscal venezolano, fundamentados en los criterios establecidos en las secciones anteriores.

Para el caso específico de Venezuela, dada la propuesta de una RF basada en el comportamiento del Balance Fiscal Estructural No Petrolero, lo más recomendable sería formular unas CE que tomen en cuenta los siguientes factores:

- i. El comportamiento de los ingresos fiscales de origen externo.
- ii. La brecha entre el PIB corriente y el potencial.
- iii. El desempeño de los factores determinantes del servicio de la deuda pública externa (tasas de interés y acceso a las fuentes de financiamiento).
- iv. Los desastres naturales.
- v. La inestabilidad política interna.

La activación de esas CE debería estar condicionada a un informe previo y vinculante de un CFI, o el organismo que haga sus veces, y la aprobación de la AN.

Ese mismo procedimiento debería aplicar para el establecimiento de los valores críticos de referencia de las variables fiscales y macroeconómicas para la activación o no de las CE, las cuales deberían ser predefinidas por el CFI, o el organismo que haga sus veces. Estos valores críticos deberían ser revisados cada vez que se presume que se han producido cambios relevantes en los factores que los determinan.

En el capítulo 3 se simuló el comportamiento de las variables fiscales bajo un conjunto de RF, que hemos considerado factibles para el caso venezolano. En el ejercicio se evaluó un escenario de evolución de los ingresos externos de origen petrolero, incluyendo un evento de reducción transitoria de los precios internacionales de los hidrocarburos que ameritaría la utilización de recursos acumulados en el Fondo de Estabilización Fiscal, eventualidad que estaría prevista en el contexto de la Regla Fiscal propuesta (Zambrano Sequín, Moreno, Miquilena, & Sosa, 2019). De cumplirse este escenario, no se requeriría apelar a las CE que aquí se proponen. En el caso de que la caída en los ingresos fiscales ordinarios resultase de un choque estocástico y sus efectos no pudiesen ser compensados vía los mecanismos previstos en la RF

la administración comenzando su Gobierno, pero que no llegaron a implementarse totalmente (Restuccia, 2018).

(endeudamiento público, transferencia de recursos del fondo soberano, ajuste en el gasto del Gobierno Central, incremento transitorio en los impuestos ordinarios etc.), el CFI o el que haga sus veces, debería declarar la emergencia y establecer los márgenes de alejamiento de las metas fiscales implícitas en la RF y el Gobierno debería presentar, para su evaluación y aprobación por parte del consejo de expertos y la AN, el plan de ajuste fiscal que permita retornar al cumplimiento de dicha regla.

En Venezuela, existe una experiencia en el tema de CF, con la creación de una OTP en 1997, la Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso de la República (OAEF_CR) aprobada mediante Reglamento del Congreso Nacional del 1/8/1996⁶². Su creación, con apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se fundamentó en la necesidad de fortalecer la capacidad institucional del Poder Legislativo en lo referente a la definición y evaluación de las políticas macroeconómicas, con énfasis en el diseño de la política fiscal expresada en las leyes de presupuesto y de endeudamiento anual del Gobierno; además, esta oficina debía evaluar el impacto económico y financiero de las nuevas leyes y/o reformas de las existentes.

Al tener en cuenta los criterios sobre el buen desempeño de los CFIs, es posible observar que la OAEF_CR constituyó una institución fiscal avanzada para el momento en que fue concebida y aprobada, tanto en términos de su diseño, como por el hecho de ser una iniciativa emprendida en un país en vías de desarrollo y no una economía avanzada. En este ámbito, por ejemplo, su creación antecedió en el grupo de economías emergentes a Georgia (1997) y México (1998).

El marco legal de la OAEF_CR —denominado *Reglamento de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso de la República* (ROAEF_CR)— incluyó un conjunto de condiciones que hoy son consideradas en la lista común de requisitos de los CFI, que ya hemos descrito.

a. Funciones⁶³

- i. Elaboración de estudios técnicos del Proyecto de Ley de Presupuesto y créditos adicionales y Leyes de Crédito Público, los cuales deben incluir un análisis sobre la consistencia macroeconómica y los impactos económicos y sociales de tales proyectos en el contexto del sector público consolidado (ingresos, gastos, déficit, fuentes de financiamiento

62 Gaceta Oficial n° 36.022 del 15-8-1996.

63 Art. 2 del ROAEF_CR.

e implicaciones sobre el endeudamiento neto y el servicio de las deudas que mediante ellos se contraigan).

- ii. Pronunciarse con respecto a las implicaciones económico-financieras de las leyes y/o proyectos de leyes que sean sometidos a consideración del Parlamento.
- iii. Tener acceso a la información económico-financiera recabada por el Parlamento, analizarla e informar al mismo sobre lo que la Oficina considere pertinente.
- iv. Realizar los estudios que estime necesarios acerca de las políticas y decisiones del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial que puedan tener un impacto en las finanzas públicas y de los que estime necesarios para contribuir al mejor cumplimiento de las atribuciones de legislación y control del Congreso, en las áreas económicas, financiera y fiscal.
- v. Informar periódicamente al Parlamento sobre la evolución del sistema financiero de la economía nacional y de las finanzas públicas en general y del impacto de las medidas del Ejecutivo.
- vi. Asistir con derecho a voz a las reuniones de las comisiones parlamentarias sobre la discusión de proyectos y reformas de leyes con implicaciones presupuestarias.

b. Relaciones con el Parlamento

Asesoría a las comisiones y a las autoridades parlamentarias, pero no a requerimientos individuales de parlamentarios, a menos que estén autorizados por las autoridades del Parlamento.⁶⁴

c. Autonomía de gestión

Entre los derechos del Jefe de la Oficina se hace explícito el de...*dirigir con autonomía de gestión la Oficina a su cargo...*⁶⁵

d. Asignación presupuestaria

- i. Se garantiza a la Oficina la disponibilidad del personal necesario para el cumplimiento de sus funciones.⁶⁶
- ii. Se establece que la Oficina disponga de una partida presupuestaria, y que su Presupuesto sea elaborado por el Jefe de la Oficina.⁶⁷

e. Equipo técnico

- iii. El Parlamento selecciona el Jefe de la Oficina bajo condiciones de libre nombramiento y remoción,⁶⁸ quien debe poseer suficientes méritos en su desempeño profesional en las áreas de la economía, finanzas, estadísticas o ramas afines⁶⁹ y dedicarse exclusivamente al cargo, ser responsable de las funciones de la Oficina⁷⁰ y no tener afiliación partidista.⁷¹
- iv. Se requiere que el personal profesional de la Oficina sea seleccionado mediante concurso público.⁷²

La OAEF_CR estuvo en funciones plenas desde mediados de 1998 hasta comienzos del año 2000. En su desempeño no solo cumplió con la entrega de los reportes periódicos y de impacto presupuestario indicados en su reglamento, sino también con la producción de estudios sobre temas económicos específicos. No obstante, el cambio en la correlación de las fuerzas políticas en el país y en el Poder Legislativo a partir de 1999, y los objetivos políticos que perseguía el nuevo régimen, no favoreció su actuación autónoma. Su cierre puso en evidencia dos vulnerabilidades fundamentales, que hoy destaca la literatura especializada:

- i. El bajo nivel del rango legal de la Oficina, que facilitó su eliminación. El cambio en la correlación de las fuerzas políticas en el Parlamento, en favor de aquellas que se sentían expuestas a los análisis críticos de la Oficina, generó su cierre de hecho, aunque no de derecho.

- ii. La ausencia de un compromiso nacional con un organismo de este tipo (la OAEF) también contribuyó a su cierre. No es necesario enfatizar que la voracidad fiscal y la inclinación de los políticos a gestiones fiscales deficitarias, por las razones ya expuestas, atentan contra este tipo de iniciativas institucionales.

Debido a la preexistencia de un convenio de financiamiento con el BID, la OAEF se restableció a mediados del año 2000 mediante un nuevo reglamento⁷³. Este último, hubo de ser tramitado por la Comisión Legislativa Nacional (Congresillo) que, para ese momento, estaba a cargo de las tareas parlamentarias mientras el Poder Público se reestructuraba de acuerdo con lo establecido en la Constitución de 1999⁷⁴.

El nuevo reglamento —ahora denominado Reglamento de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Comisión Legislativa Nacional (ROAEF_CLN)—, reprodujo la mayoría de las cláusulas del ROAEF_CR; excepto en dos aspectos:

- i. Las relaciones de la Oficina con el Parlamento operan a través de la Subcomisión de Finanzas y no a través de las autoridades superiores del mismo.
- ii. Se extendió el estudio de los impactos de las leyes y de sus reformas al ámbito social.

Las relaciones entre la nueva OAEF y el Legislativo se deterioraron a partir del año 2002, lo que llevó a su cierre definitivo a comienzos de 2004. A partir de la expiración del Convenio de Cooperación Técnica con el BID en mayo de 2003, comenzó un proceso de estrangulamiento financiero de la Oficina, la cual tuvo que eliminar parte de su planta profesional durante dicho año. Con su cierre, la Oficina —ahora denominada Oficina de Investigación y Asesoría Económica, Financiera y Social de la AN⁷⁵— perdió autonomía de gestión. Hasta ahora, se desconocen los reportes y estudios de dicha Oficina,

73 Gaceta Oficial 37.010 del 9-8-2000.

74 La Comisión Legislativa Nacional fue un órgano creado según el Régimen de Transición del Poder Público (GO 36920 del 28-3-2000) decretado por la Asamblea Constituyente de 1999, en el cual se desarrollan las Disposiciones Transitorias previstas en la Constitución de 1999 en lo correspondiente a la reestructuración del Poder Público (por ejemplo, la sustitución del Congreso de la República por la Asamblea Nacional y de su constitución bicameral a una unicameral). La legislación concerniente a la OAEF en agosto de 2000 recayó en dicha Comisión, con fundamento en su competencia de: *...Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional...* Ordinal 1, Art. 6.

75 Gaceta Oficial nº 38.101 del 6-1-2005.

pues no hay acceso público a tales documentos, incluso no hay noticias sobre su existencia real.

La fiscalidad venezolana se ha caracterizado no solo por mostrar un sesgo deficitario, como queda evidenciado en el alto nivel de deuda del Gobierno Central; también destaca una excesiva discrecionalidad de la política fiscal, fundamentada en el acceso del Estado a abundantes ingresos provenientes de la renta petrolera y facilitada por las debilidades del marco legal fiscal venezolano. Al mismo tiempo, dicha discrecionalidad, sustentada en una ausencia de balance en los contrapesos del poder político, han reforzado esas debilidades, con cambios en la normativa fiscal que, incluso, son inconsistentes con el mandato constitucional actual en lo que se refiere a la materia fiscal.

En efecto, aunque en principio la normativa fiscal de orden constitucional se inscribe en las tendencias modernas de la GFP (Recuadro 12), en el marco legal fiscal de más bajo nivel no hay mandatos efectivos que garanticen que los resultados de la gestión fiscal sean sostenibles desde el punto de vista financiero y eficientes desde la perspectiva de los objetivos de las políticas públicas. Esta omisión es resultado no solo de las propias debilidades de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAF) que se elaboró en atención al mandato de la Constitución de 1999 (Recuadro 13), sino también del contexto político que ha facilitado y permitido el relajamiento institucional de la práctica presupuestaria en el país y, consecuentemente, la introducción de modificaciones en la LOAF (Recuadros 14 a 16) que han hecho de ella en la actualidad un documento normativo no apropiado a los objetivos de la sostenibilidad y la estabilidad fiscal. La Coordinación Macroeconómica entre el Ministerio de las Finanzas y el Banco Central tampoco ha sido efectiva; de los acuerdos anuales de política económica solo se han aprobado 5: 2003⁷⁶, 2005 a 2008, pero su contenido excesivamente vago eliminó su operatividad en la práctica.

Recuadro 12. La materia fiscal en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)

A. Cláusulas que refieren explícitamente a la actuación fiscal del Poder Público Nacional

- Los principios que deben regir la gestión fiscal: eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal (Art. 311).
- El establecimiento de límites máximos de gasto y endeudamiento público en un Marco Plurianual del Presupuesto (Art 311), en el cual se deben hacer explícitos los objetivos de largo plazo de la política fiscal y la forma en que serán logrados de acuerdo con los

76 Este acuerdo se anuló durante el mismo año.

principios de responsabilidad y equilibrio fiscal (Art. 313). El nivel de endeudamiento público se debe presentar en una ley especial de endeudamiento anual juntamente con la ley de presupuesto anual a la AN; y debe estimarse tomando en cuenta el tamaño de la economía, la inversión reproductiva y la capacidad de generación de ingresos para cubrir el servicio de la deuda pública (Art. 312).

- El destino de los ingresos públicos provenientes de la explotación de la riqueza del subsuelo y los minerales al financiamiento de la inversión real productiva, la educación y la salud (Art. 311).
- El proceso presupuestario:
 - En caso de que la AN no apruebe el Proyecto de Ley de Presupuesto presentado por el Ejecutivo, se reconduce el presupuesto (sigue vigente el presupuesto del ejercicio fiscal en curso, con ajustes de algunos parámetros de ingresos y de gastos preasignados como el Situado Constitucional y de los compromisos del servicio de la Deuda Pública) (Art. 313).
 - Especificación de los gastos de todos los niveles de Gobierno, objetivos, funcionarios públicos responsables, resultados que se espera alcanzar medidos con indicadores de desempeño, y rendición de cuentas ante la AN en el semestre siguiente al vencimiento del ejercicio presupuestario anual (Art. 315).
 - La realización de modificaciones presupuestarias a través de la figura de créditos adicionales, los cuales refieren a gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes y siempre que el Tesoro Nacional disponga de los recursos para cubrir su erogación. Los créditos adicionales deben ser aprobados en Consejo de Ministros y aprobados por la AN (Art. 315).

Mandato sobre la Coordinación Macroeconómica para la armonización de la política fiscal con la política monetaria y el logro de los objetivos macroeconómicos, por parte del ministerio responsable de las finanzas y el Banco Central de Venezuela, la cual se deberá presentar en un Acuerdo Anual de Políticas (AAP). Este Acuerdo deberá especificar los objetivos de crecimiento y sus repercusiones sociales en las cuentas externas y en los precios. En la descripción de las políticas fiscal, cambiaria y monetaria se deberán especificar los niveles de las variables intermedias e instrumentales requeridos para alcanzar sus objetivos. El AAP deberá llevar la firma del Presidente del Banco Central de Venezuela y del titular del ministerio responsable de las finanzas. Deberá ser divulgado en el momento de la aprobación del presupuesto por la AN. Es responsabilidad de las instituciones firmantes del acuerdo que las acciones de política sean consistentes con sus objetivos (Art. 320).

Mandato sobre la creación de un Fondo de Estabilización Macroeconómica, para garantizar la estabilidad de los gastos del Estado en los niveles nacional, regional y municipal ante las fluctuaciones de los ingresos fiscales ordinarios. Las reglas de funcionamiento del fondo tendrán

como principios básicos la eficiencia, equidad y no discriminación entre las entidades públicas que aporten recursos al mismo (Art. 321).

B. Otros temas que afectan la gestión fiscal

- Competencias del Ejecutivo de ingresos y servicios públicos y en las materias del diseño y ejecución de las políticas macroeconómicas, financieras y fiscales de la República (Art. 156), de la administración de la Hacienda Pública Nacional (Art. 236).
 - Competencias de la AN en las materias de:
 - Descentralización: regulación de las competencias concurrentes, con base en principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad (Art. 157).
 - Contratos de interés público: Este tipo de contratos con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela, requieren la aprobación de la AN (Art. 150).
 - Establecimiento del Consejo Federal de Gobierno como órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas de la descentralización (Art. 185).
 - Competencias de ingresos y gastos de los Gobiernos subnacionales (Arts. 164, 167, 178 y 179).
 - Características de los cargos de la Administración Pública: de carrera y por concurso público, excepto los de elección popular, libre nombramiento y remoción, contratados y personal obrero (Art.146); y previsión de sus remuneraciones en el presupuesto del Gobierno (Art. 147).
 - Establecimiento de las Contralorías Generales de la República (Art. 287) y de la Fuerza Armada (Art. 291), como órganos de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales en sus áreas respectivas.
 - Derecho de los ciudadanos a la información de las actuaciones de la Administración Pública (Art. 143).
-

Recuadro 13. Innovaciones en el marco legal fiscal: la LOAF del año 2000

Formalmente, la LOAF, aprobada el 5-9-2000, mediante Gaceta Oficial n° 37.029, desarrolla la normativa de los procesos fiscales,⁷⁷ de acuerdo con el mandato constitucional de 1999. Los principales temas que contienen un desarrollo mayor que el establecido en la constitución, quedaron formulados en los siguientes términos:

- La cobertura de la ley afecta a la República, los institutos autónomos, las personas jurídicas estatales de derecho público, las sociedades mercantiles en las cuales la República tenga participación igual o mayor al 50% del capital social, las fundaciones, asociaciones civiles y demás instituciones constituidas con fondos públicos. Excluye los órganos del poder estatal y local, pero se establece que sus procesos presupuestarios deberán ajustarse a las disposiciones técnicas de la LOAF. Las normas sobre el crédito público incluyen las transacciones de la República y las sociedades mercantiles, quedando exceptuadas las instituciones financieras públicas y las empresas creadas de conformidad con la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de Hidrocarburos. Los estados y los municipios no pueden contratar deuda externa. La normativa sobre el sistema de tesorería es aplicable a la República; mientras que la del sistema de contabilidad y de control interno es aplicable a todos los entes de la administración centralizada y descentralizada, incluyendo los del poder regional y local.
- Se establece que los resultados financieros esperados de la gestión fiscal durante el período del Marco Plurianual del Presupuesto deberán compensarse de manera que su suma muestre equilibrio o superávit entre ingresos y gastos ordinarios. Este concepto de equilibrio es diferente del cuadro contable del presupuesto, que solo exige que el gasto total presupuestado sea igual a los ingresos más las fuentes de financiamiento.
- Los ingresos ordinarios son los ingresos corrientes de carácter recurrente deducidos los aportes al Fondo de Estabilización Macroeconómica y al Fondo de Ahorro Intergeneracional.
- Los gastos ordinarios son los gastos totales, excluida la inversión directa del Gobierno Central.
- La LOAF establece la provisión para la creación de un fondo de ahorro intergeneracional, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad intergeneracional de las políticas públicas de desarrollo, especialmente la inversión real reproductiva, la educación y la salud, así como promover y sostener la competitividad de las actividades productivas no petroleras; y cuya fuente de financiamiento proviene exclusivamente de la contribución fiscal petrolera.
- Para el Fondo de Estabilización Macroeconómica se establecen las reglas de aporte y retiro, las cuales deben tomar en cuenta la totalidad de los ingresos ordinarios, en vez de los ingresos fiscales petroleros.
- Se incorpora la estimación de los costos de las operaciones cuasifiscales (subsídios financieros y económicos) de los sacrificios fiscales (exoneraciones, excepciones, deducciones y otros incentivos tributarios) y de las obligaciones contingentes (recursos de la seguridad social y otros fondos), en un estado de cuenta anexo al proyecto de ley de presupuesto.
- Se establece la precisión del criterio del crédito presupuestario causado, que supone la entrega definitiva del bien o servicio. Este criterio de causación en la legislación anterior solo requería el compromiso, y constituye la referencia para la liquidación o cierre del

presupuesto. Por esta razón, con posterioridad a la fecha de cierre del presupuesto de cada año el gasto comprometido, pero no causado, se imputa automáticamente al presupuesto del siguiente año. Esta norma, por lo demás, permite la eliminación del semestre complementario y, por tanto, refleja mejor la capacidad de ejecución presupuestaria de los órganos y entes públicos.

- Se establece la elaboración de un registro de los resultados de la ejecución física y financiera de los presupuestos, la elaboración de la Cuenta General de Hacienda, el análisis del movimiento y resultados de la Tesorería Nacional, el estado actualizado de la deuda pública, los estados financieros de la República y la gestión financiera consolidada del sector público, todo lo cual deberá presentarse anualmente a la AN.
- Los objetivos del crédito público (Restuccia, 2018) incluyen el arbitrio de recursos para inversiones reproductivas, el financiamiento de necesidades transitorias de tesorería y de situaciones de evidente necesidad, y operaciones de mercado abierto. El nivel máximo de endeudamiento se establece en el Marco Plurianual del Presupuesto, con el fin de articularlo a los planes de desarrollo del país. Se disminuye la participación del Banco Central de Venezuela (BCV) en el proceso de endeudamiento, lo que se refleja no solo en la eliminación de la participación de la institución monetaria en la coadministración de las operaciones de crédito público, sino también en la precisión de que su opinión sobre estas no es de carácter vinculante. Se establece la obligatoriedad de la Oficina Nacional de Crédito Público de mantener un sistema de información sobre el mercado de capitales para orientar las negociaciones de emisión de empréstitos y de intervención en dicho mercado.
- La opinión del BCV sobre los efectos fiscales y macroeconómicos del endeudamiento neto se remite al Acuerdo Anual de Políticas.
- Los términos de la competencia de la AN en el endeudamiento público se resumen en la aprobación de la ley de endeudamiento anual, la tramitación de operaciones de crédito público en caso de reconducción del presupuesto.
- En el ámbito del sistema de tesorería, la Oficina Nacional del Tesoro sustituye al BCV como agente de la Tesorería Nacional. Se crea la Cuenta Única del Tesoro, con la cual se busca centralizar los ingresos y pagos de los entes integrados en dicho sistema, eliminar las figuras de los avances y adelantos, y mantener un mayor control de los flujos de los recursos fiscales. Se permite la colocación de los fondos de la Tesorería en el sistema financiero, y la utilización de medios de pago diferentes al efectivo.
- La contabilidad fiscal queda bajo la responsabilidad de la Oficina Nacional de Contabilidad Pública, responsable de diseñar y evaluar la metodología de los sistemas contables a ser empleados en las operaciones de la República y los entes descentralizados sin fines empresariales, y de elaborar la Cuenta General de Hacienda.
- Se establece la creación de la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, como órgano rector encargado del control interno del sector público, con el objetivo de que los administradores de recursos asuman una mayor responsabilidad en el control de la gestión de la Administración Centralizada.
- La normativa sobre la coordinación macroeconómica identifica las instituciones involucradas en el AAP y sus responsabilidades, con la indicación explícita de que dicho acuerdo no debe comprometer la independencia del BCV y de la nulidad de disposiciones que convaliden o requieran el financiamiento monetario de las políticas fiscales deficitarias.

- Se establece una sección normativa sobre la responsabilidad fiscal, en la que destaca el establecimiento de sanciones ante el incumplimiento de las metas fiscales, de las metas y objetivos de las políticas públicas y de la falta de transparencia en la gestión fiscal. Las sanciones refieren a la remoción de los ministros responsables en dicho incumplimiento. Son causales de responsabilidad administrativa el incumplimiento de las reglas y metas definidas en el Marco Plurianual del Presupuesto, la inexistencia de registro de información sobre la ejecución de los presupuestos y de sus resultados.

Recuadro 14. Reformas de la LOAF 2001 y 2005

G. O. No.	Fecha	Modificación
37606	9/1/2003	Obligatoriedad solicitud autorización a la Asamblea Nacional Operaciones de crédito público
37978	13/7/2004	Marco plurianual presupuesto 2005-2007 carácter informativo
38198	31/5/2005	Distrito Alto Apure sujeto a la LOAFSP
38661	11/4/2007	Marco plurianual presupuesto 2008-2010 carácter informativo
5891	31/7/2008	Incremento límite monto de obligaciones pendientes de operaciones de crédito público de institutos autónomos y públicos financieros a más de dos veces su patrimonio
39147	26/3/2009	Criterios que permiten incrementar el monto máximo anual a contratar en la Ley de Endeudamiento Anual
39164	23/4/2009	Autorización deuda indirecta
39465	17/7/2010	Marco plurianual presupuesto 2011-2013 carácter informativo
39556	19/11/2010	Género femenino en máximas autoridades ordenadoras de compromisos de pago
39741	23/8/2011	Eventualidad de ingresos extraordinarios se extiende a mas de tres años consecutivos
39892	27/3/2012	Defensor Público como máxima autoridad
39893	28/3/2012	Endeudamiento por encima del límite para financiar servicio de deuda
40311	9/12/2013	Marco plurianual presupuesto 2014-2016 carácter informativo
6154	19/11/2014	Eliminación del capítulo destinado al Fondo de Estabilización Macroeconómica
		Sustitución del termino "ingresos" por "recursos", para incluir bienes materiales, tangibles e intangibles, susceptibles de valoración económica
		Sujetos de aplicación de la LOAFSP: Universidades Nacionales, Institutos, Colegios Universitarios Nacionales y otras instituciones públicas de educación superior, así como a las academias nacionales
		Distinción entre entes descentralizados funcionalmente con y sin fines empresariales
		Incorporación del sistema aduanero como parte de la AFSP
		Regímenes presupuestarios especiales: Distrito Capital y Territorio Insular Francisco de Miranda
		Incremento porcentaje partida Rectificaciones Presupuestarias (15 y 2% de los ingresos ordinarios)
		Facultad de la ONT de autorizar apertura de cuentas bancarias
		Suspensión operaciones de crédito público que tengan por objeto dotación de títulos al BCV
		Prohibición de leyes complementarias destinadas solo al financiamiento del servicio de la deuda pública
6210	30/12/2015	Reducción de las competencias de la Asamblea Nacional en el control presupuestario
		Adscripción de la Oficina Nacional de Presupuesto a la Presidencia de la República

Recuadro 15. Cambios en las leyes del FEM

G.O.No.	Fecha	Modificación
37303	15/10/2001	Suspensión aportes de la Ley del FIEM (reimpresión en GO 37308 del 22/10/2001)
37547	11/10/2002	Se establece un porcentaje fijo del 6% del ingreso fiscal petrolero de aporte al FIEM, y del 6% de los ingresos por exportación de hidrocarburos deducidas las contribuciones fiscales en 2004; con aumentos progresivos de 1% por año hasta 2008 en ambos casos. Se suspenden los aportes en el último trimestre de 2001 y en los ejercicios fiscales de 2002 y 2003. Se suspenden por cinco años las restricciones de los aportes del FIEM a PDVSA cuando disminuyan los ingresos fiscales petroleros.
37604	7/1/2003	Eliminación de restricciones a PDVSA, Estados y Municipios para hacer retiros del FIEM
37665	4/4/2003	Se suspenden por cinco años las restricciones de los aportes del FIEM a los entes aportantes cuando disminuyan los ingresos fiscales petroleros. Se autoriza el retiro de recursos del FIEM para cubrir insuficiencias presupuestarias.
37827	27/11/2003	Ley que crea el Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM). La regla de acumulación establece el monto del aporte determinado por la diferencia en exceso de la suma de los ingresos fiscales de origen petrolero en dólares de los EEUU y el promedio de dichos ingresos en los últimos tres años calendario. Se establece que no habrá aportes durante 2004.
32286	4/10/2005	Cambio regla de aportes al FEM, para establecer que se harán cuando el resultado financiero fiscal sea superavitario.

FIEM: Fondo para la Inversión de la Estabilización Macroeconómica,
 Creado en 1998 (GO 36575 del 5/11/1998)
 Reformado para establecer reglas temporales de ahorro y retiro (GO 36722 del 14/6/1999)

Recuadro 16. Debilitamiento de la Descentralización

- Con la extensión de la eventualidad de ingresos extraordinarios a más de tres años consecutivos, se limita el monto causado de Situado Constitucional y de otras preasignaciones presupuestarias para Estados y Municipios (Reforma de la LOAF78). Esto implica la eliminación del ajuste automático de las transferencias reguladas por Situado Constitucional, Fondo de Inversión para la Descentralización y Asignaciones Económicas Especiales, por la obtención de un monto de ingresos ordinarios internos más alto que el establecido en las leyes anuales de presupuesto.
- Institucionalización del poder comunal,79 con la creación de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009), la Ley Orgánica del Poder Popular (2010), la Ley Orgánica de las Comunas (2010), la Ley Orgánica de la contraloría Social (2010), la Ley Orgánica de la Planificación Pública y Popular (2010) y la Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria (2012). La Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno aprobada en 2010 establece los lineamientos para la transferencia de competencias hacia las organizaciones del Poder Popular.
- Creación del Fondo de Compensación Interterritorial80 y derogación de las leyes de Asignaciones Económicas Especiales y de Fondo para la Inversión de la Descentralización81: nuevo esquema de reparto de las transferencias regionales entre Estados y Municipios, Poder Popular y Fondo Institucional.

Al contrastar la intención original del desarrollo del tema fiscal en la Constitución con las modificaciones que su marco legal ha venido experimentando en las dos últimas décadas, se evidencia una intención política de eludir el sometimiento de la política fiscal en el país a las reglas de:

- i. Equilibrio, Estabilidad y Sostenibilidad fiscal, con la atribución de una función meramente informativa y no vinculante del Marco Plurianual del Presupuesto; la reducción del Fondo de Estabilización Macroeconómica a un instrumento totalmente inoperante y la eliminación de los límites de gasto y endeudamiento, mediante normativas que violentan de manera flagrante lo establecido en la norma constitucional en esas materias.
- ii. Coordinación Macroeconómica, mediante dos procesos que se complementan mutuamente: la dominancia fiscal y la ausencia de autonomía del BCV. La suspensión de los AAP ha sido relativamente fácil, por lo demás, en un contexto de balance de poder político a favor del partido en el Gobierno.
- iii. Equidad Intergeneracional, al dejar pendiente de manera indefinida la creación del Fondo de Ahorro Intergeneracional.
- iv. Descentralización, con la reducción del espacio de ingresos y de competencias de los Estados y Municipios y la implementación inconstitucional del Poder Comunal.
- v. Transparencia, con la ausencia de rendición de cuentas y la progresiva eliminación de las fuentes de información de los resultados de la gestión fiscal.
- vi. Responsabilidad, por falta de rendición de cuentas y de acceso a la información fiscal, que permita fundamentar las sanciones establecidas en su normativa.

Para restituir el espíritu original de la LOAF de 2000, la Comisión Permanente de Finanzas y Desarrollo Económico de la AN presentó una propuesta de reforma de la LOAF (AN, 2016). No obstante, aunque ello constituye un paso en la dirección hacia la adaptación del marco fiscal del país a las exigencias de la Constitución de 1999, se considera que dicha reforma es insuficiente a los efectos de la incorporación de las RF propuestas en este Proyecto. Esto, por cuanto el texto de la versión original de la LOAF no está adaptado a los cambios estructurales que ha experimentado la economía venezolana en las dos últimas décadas, ni a la actualización del tema de las RF, que es el objeto esencial de este Proyecto.

En lo que sigue, se desarrollan los lineamientos en que se debe fundamentar una reforma marco legal fiscal venezolano, para los efectos de la inclusión de las RF y de la institucionalidad fiscal complementaria, como lo son las CE y los CFI. En líneas generales, la propuesta se despliega en dos partes:

- i. Una reforma integral de la LOAF, en la cual se eliminan las normas que resultan inconsistentes con las RF propuestas, y que refieren a aspectos conceptuales poco precisos como; la definición de equilibrio presupuestario y los parámetros de referencia de dicha definición (ingresos y gastos fiscales), la cobertura institucional de la LOAF en lo referente a los sistemas de la administración financiera del sector público que afectan el principio de la Unidad del Tesoro y el alcance de la información sobre la posición financiera fiscal, entre otros. Igualmente, se contempla la eliminación de la normativa que está en abierta contradicción con los principios de disciplina y transparencia fiscal, i.e., la ausencia de limitación en el gasto y el endeudamiento público, y /o que da espacio a la contabilidad creativa y, por tanto, a la indeterminación de los objetivos de la sostenibilidad de las políticas fiscales en el país y de su contribución a la estabilidad macroeconómica. Con esta reforma de la LOAF, se obtendría un documento marco para la gestión de los sistemas de la administración financiera del sector público consistente con los principios de transparencia y disciplina fiscal, los cuales se desarrollan de una manera más detallada en la Ley de Responsabilidad Fiscal.
- ii. La creación de una Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) tiene el objetivo de incorporar las normas sobre el sistema de reglas fiscales y los procedimientos orientados al cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad transparencia y responsabilidad de las políticas fiscales. En este sentido, la LRF supone el cumplimiento de un conjunto de requisitos que incluyen: la proyección de mediano plazo de los agregados fiscales, la estrategia para alcanzar las metas de mediano plazo, la publicación regular de los resultados de las políticas fiscales y la producción de reportes financieros auditados que aseguren la integridad de la información fiscal. En general, la LRF constituye un documento normativo que desarrolla la responsabilidad colectiva —es decir, ante el Poder Legislativo y el público— del Gobierno sobre el manejo de la política fiscal y su impacto macroeconómico.

6. Conclusiones

En este reporte se abordaron los temas institucionales fiscales relacionados con la implementación y funcionamiento de las RF. Se partió de abordar los fallos de las políticas fiscales que surgen a partir de las conductas de los agentes involucrados en la gestión fiscal, desde la perspectiva de sus ejecutores y de sus beneficiarios. En general, los distintos tipos de problemas por causa de esos fallos convergen en resultados de déficits fiscales y de una deuda pública creciente e insostenible. Se señaló que las RF, en su función de reducir la discrecionalidad de las autoridades fiscales, contribuyen a contrarrestar esos resultados.

Pero las RF también pueden resultar poco creíbles y fácilmente eludidas, si no están dotadas de mecanismos que permitan suspenderlas en situaciones en las cuales se requiere su desactivación temporal y reactivarlas cuando dichas situaciones sean superadas. Es por ello por lo que surge la necesidad de incorporar en la normativa fiscal las denominadas Clausulas de Escape. Las CE, dado que también deben ser creíbles, exigen la definición clara de los eventos de activación y de los parámetros de referencia que indican cuándo la misma debe finalizar y cómo se debe retornar a la RF.

Por otra parte, también se ha resaltado la tendencia al surgimiento de los Consejos Fiscales Independientes, organismos con mandato estatutario para evaluar, pública e independientemente de cualquier influencia partidista, las políticas fiscales y el desempeño del Gobierno con respecto a la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica de largo plazo. La evidencia disponible muestra que los CFI contribuyen a mejorar la preparación del presupuesto del Gobierno mediante proyecciones de niveles prudente de parámetros relevantes, la identificación de opciones razonables de política fiscal, la implementación efectiva de las RF y la educación del público y de los políticos sobre los procesos presupuestarios.

Además de la conveniencia de las CE y los CFI, se planteó la necesidad del fortalecimiento del marco institucional fiscal con la formulación de una LRF.

Este reporte finaliza con una revisión de la normativa reciente y vigente en Venezuela asociada a las materias relacionadas con la implementación de reglas fiscales cónsonas con las actuales necesidades del país y acordes con los avances institucionales y normativos que en los últimos años se han producido en estas áreas de la teoría y la política económica.

Bibliografía

- Alesina, A., & Perotti, R. (1995). The Political Economy of Budget Deficits. *NBER Working Paper n° 4637*.
- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R., & Stein, E. (1999). Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin American. *Journal of development Economics*, 253-273.
- Alt, J., & Lassen, D. (2006). Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. *European Economic Review*, 50(6), 1403-1439.
- AN, C. d. (2016). Informe sobre el Proyecto de Ley de Reforma Parcial del Decreto n° 2.174. Venezuela.
- Arezki, R., & Brückner, M. (2011). Oil rents, corruption, and state stability: Evidence from panel data regressions. *European Economic Review* 55(7), 955-963.
- Balassone, F., & Franco, D. (2001). EMU fiscal rules: a new answer to an old question? SSRN 2094456.
- Barnett, S., & Ossowski, R. (2003). *Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil Producing Countries*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Barnett, S., & Vivanco, A. (2003). Statistical Properties of Oil Prices: Implications for Calculating Oil Prices. En J. Davis, R. Ossowski, & A. Fedelino, *Fiscal Policy Formulation and Implication in Oil-Producing Countries*. Washington, DC, USA: International Monetary Fund.
- Baungsgaard, T. (2003). Fiscal policy in Nigeria: any role for rules? IMF 3-155.
- Beetsma, X., Fang, X., Kim, Y., Lledó, V., Mbaye, S., & Zhang, X. (2018). Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance. IMF WP/18/68.
- Bems, R., & Carvalho, I. (2009). Current account and precautionary savings for exporters of exhaustible resources. *Journal of International Economics* 84, 48-64.
- Benhabib, J., Bisin, A., & Schotter, A. (2006). Present-Bias, Quasi-Hyperbolic Discounting, and Fixed Costs. NYU.
- Berg, A., Portillo, R., Shu-Chun, Y., & Zanna, L. (2012). Public Investment in Resource-Abundant Developing Countries. *IMF Working Paper WP/12/274*.

- Berganza, J. (2012). Fiscal rules in Latin America: a survey. Banco de España, Occasional paper 1208.
- BID. (2012). Las Instituciones Fiscales del Mañana; Instituciones para la Gente. Banco Interamericano del Desarrollo.
- Bjerkholt, O., & Niculescu, I. (2004). Fiscal Rules for Economies with Non-renewable Resources: Norway and Venezuela. En G. (. Kopitz, *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*. MacMillan.
- Buchanan, J., & Vanberg, V. (1986). Organization Theory and Fiscal Economics: Society, State and Public Debt. *Journal of Law, Economics & Organization* , 215-227.
- Budina, N., & Wijnbergen, S. (2011). Fiscal sustainability, volatility and oil wealth: a stochastic analysis of fiscal spending rules. The European Bank for Reconstruction and Development.
- Caselli, F., Eyraud, L., Hodge, A., Diaz Kalan, F., Kim, Y., Lledó, V., . . . Ture, E. y. (2018). *Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*. FMI, Staff Discussion Note.
- Cavallo, E., & Powell, A. (2019). *Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe: Construir oportunidades para Crecer en un Mundo Desafiante*. Washington, DC, USA: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Corbo, V., Caballero, R., Marcel, M., Rosende, Francisco, Schmidt-Hebbel, K., . . . Vial, J. (2011). *Propuestas para perfeccionar la regla fiscal*. Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile, Santiago de Chile.
- Cottarelli, C., & Kumar, M. (2009). Fiscal rules. Anchoring expectations for sustainable public finances. IMF Fiscal Affairs Department.
- Coutinho, L. (2016). The resource curse and fiscal policy. *Cyprus Economic Policy Review*, 43-70.
- Davis, J., Ossowski, R., & Fedelino, A. (2012). *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*. Washington, DC, USA: International monetary Fund.
- Debrun, X., & Kuma, M. (2007). Discipline-Enhancing Role of Fiscal Institutions: Theory and Empirical Evidence. IMF Working Paper 07 171.

- Debrun, X., Gérard, M., & Harris, J. (2012). *Fiscal Policies in Crisis Mode: Has the Time for Fiscal Councils Come at Last?* Paris, France: 4th Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions.
- Demachi, K. (2012). The effect of crude oil price change and volatility on Nigerian economy.
- Dornbusch, R., & Edwards, S. (1989). *Macroeconomic Populism in Latin America*. NBER Working Paper 2986.
- Drazen, A. (2000). *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton University Press.
- Drazen, A. (9 de Junio de 2002). *Fiscal Rules from a Political Economy Perspective*. Oxaca, Mexico: IMF-World Bank.
- Drometer, M. (2006). Hyperbolic discounting and politics: the beneficial effects of bureaucrats. BGPE Discussion Paper 8.
- Eslava, M. (2006). The Political Economy of Fiscal Policy: Survey. *Banco Interamericano de Desarrollo Working Paper #583*.
- Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledo, V., & Pattillo, C. (2018). Second-generation fiscal rules: Balancing simplicity, flexibility and enforceability. IMF.
- Eyraud, L., Lledo, V., Dudine, P., & Peralta, A. (2018). *How to select fiscal rules: a primer*. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department. Washington: International Monetary Fund.
- Frankel, J. (2011). A Solution to Fiscal Procyclicity: The Structural Budget Institutions Pioneered by Chile. NBER Working Paper 16945.
- Gallegos, J. (2018). Análisis Normativo Crítico de la regla Fiscal en Chile. *Revista Chilena de derecho*, 45(3), 597-619.
- Hall, R. (1978). Stochastic Implications of the Cycle-Permanent Income Hypothesis: Theory and Evidence. *Journal of Political Economy*, 86(6), 971-987.
- Hauptmeier, S., Leiner-Killinger, N., & Nerlich, C. (2019). Rainy day funds - evidence for US states. En E. C. Bank, *Economic Bulletin* (Vol. 3). Brussels, Belgium.

- Heinrich, A. (2011). Challenges of a resource *boom*: review of the literature. . Research Centre for East European Studies Working Paper, (114).
- Humphreys, M., & Sandbu, M. (2007). The Political Economy of Natural resource Funds. En M. Humphreys, J. Sachs, & J. Stigitz, *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press.
- IMF. (2013). Public Financial Management and Its Emerging Architecture. Editors Marco Cangiano, Teresa Curristine and Michel Lazare.
- IMF. (2016). Fiscal rules dataset 1985-2015. IMF, Fiscal Affairs Department, Fiscal Policy and Surveillance Division.
- International Monetary Fund. (October de 2015). The Commodities Roller Coaster: A Fiscal Framework for Uncertain Times. *Fiscal Monitor*.
- Kopits, G. b. (2004). Overview of fiscal policy rules in emerging markets. En *Rules-based fiscal policy in emerging markets. Background, Analysis and Prospects*. Palgrave.
- Kopits, G. c. (2001). Fiscal Rules: useful policy framework or unnecessary ornament? IMF Working Paper 01/145.
- Kopits, G., & Symansky, S. (1998). Fiscal Rules. *IMF Occasional Paper 162*.
- Kumar, M., & Woo, J. (2010). Public debt and growth. IMF Working Papers, 1-47.
- Le Borgne, E., & Medas, P. (2007). *Sovering Wealth Funds in The Pacific Island Countries: Macro-Fiscal Linkages*. International Monetary Fund, IMF Working Papers WP 07/297. Washington: International Monetary Fund.
- Lienert, I. (2010). *Should advanced countries adopt a fiscal responsibility law?* International Monetary Fund, IMF Working Papers WP 10/254. Washington: International Monetary Fund.
- Lopez-Murphy, P., & Villafuerte, M. (2010). Fiscal policy in oil producing countries during the recent oil price cycle. IMF WP 1-23.
- Manzano, O., & Rigobón, R. (2007). Resource curse or Debt Overhang. En D. Lederman, & W. e. Maloney, *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*. Washington, D.C.: The World Bank.

- Marcel, M., Tokman, M., Valdés, R., & B. P. (2001). Balance Estructural: La base de la nueva regla de política fiscal chilena. *Revista Economía Chilena* Vol. 4 nº 3, 5-27.
- Medas, P., & Zakharova, D. (2009). *A Primer on Fiscal Analysis in Oil-Producing Countries*. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department. Washington: International Monetary Fund.
- Medina, J., & Soto, C. (2011). Commodity price shocks and imperfectly credible macroeconomic policies in commodity-exporting small open economies. IMF 14-33.
- Mirzoev, T., & Zhu, L. (2019). Rethinking Fiscal Policy in Oil-Exporting Countries. IMF Working Paper WP/19/108.
- Moreno, M. A., & Shelton, C. (2014). Sleeping in the bed one makes: the Venezuelan fiscal policy response to the oil boom. En R. Hausmann, & F. Rodriguez, *Venezuela before Chavez: Anatomy of an Economic Collapse*. The Pennsylvania State University Press.
- Natural Resource Governance Institute. (2017). *Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales 2017*. New York.
- Nordhaus, W. (1975). The political business cycle. *The review of economic studies*, 269-190.
- Nordhaus, W. (1975). The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies*, 169-190.
- Obstfeld, M. (1997). Destabilizing Effects of Exchange rate escape Clauses. *Journal of International Economics*(43), 61-77.
- OECD. (2012). Draft Principles for Independent Fiscal Institutions. OECD.
- Ossowski, R., & Halland, H. (2016). *Fiscal Management in Resource-Rich Countries Essentials for Economists, Public Finance Professionals, and Policy Makers. A World Bank Study*. World Bank.
- Palma, A., & Sanchez, A. (2006). *La política Fiscal en Chile: el cálculo del balance estructural del Gobierno Central*. Obtenido de <http://altea.daea.ua.es/oclorem/comunicaciones/MESA6COM/SanchezyPalma.pdf>
- Paredo, E., Rodriguez, J., & Velasco, A. (2012). Responsabilidad Fiscal en Chile: propuestas para seguir avanzando. *Estudios Políticos*(127), 89-122.

- Poplawski-Ribeiro, M., Villafuerte, M., Baunsgaard, T., & Richmond, C. (2012). Fiscal frameworks for resource rich developing countries. IMF.
- República Bolivariana de Venezuela. (4 de abril de 2003). Ley del Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica. *Gaceta Oficial*(37665).
- República Bolivariana de Venezuela. (23 de abril de 2007). Ley del Fondo para la Estabilización Macroeconómica. *Gaceta Oficial*(38670).
- República Bolivariana de Venezuela. (19 de febrero de 2009). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial*(5908).
- República Bolivariana de Venezuela. (30 de diciembre de 2015). Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. *Gaceta Oficial*.
- Restuccia, D. (2018). The monetary and fiscal history of Venezuela (1960-2016). University of Toronto, Department of Economics.
- Rincón, H., Berthel, J., & Miguel, G. (2003). Balance Fiscal Estructural y Cíclico del Gobierno Nacional Central de Colombia, 1980-2002.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium Political Budget Cycles. *American Economic Review*, 21-36.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium Political Business Cycles. *The American Economic Review*, 21-36.
- Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., & Weber, A. (2012). *Fiscal Rules in Response to The Crisis - Toward The next generation Rules: A New data Set*. IMF Working paper, n° WP/12/187, International monetary Fund, Washington.
- Schaechter, A., Tidiane, K., Budina, N., & Weber, A. (2012). Fiscal rules in response to the crisis-toward the next generation rules: a new dataset. IMF.
- Shapiro, J. (2005). Is there a daily discount rate? Evidence from the food stamp nutrition cycle. *Journal of Public Economics*, 303-325.
- Sturm, M., Gurtner, F., Alegre, F., & Gonzales, J. (2009). *Fiscal policy challenges in oil-exporting countries - a review of key issues*. European central Bank, ECB Occasional Paper, n° 104. Frankfurt: European Central Bank.
- Ter-Minassian, T. (2010). Preconditions for a successful introduction of structural fiscal balance-based rules in Latin America and the Caribbean: a

- framework paper. Inter-American Development Bank, Institutional Capacity and Finance Sector, Discussion Paper n° IDB-DP-157.
- Tornell, A., & Lane, P. (1997). The voracity effect. *American Economic Review*, 22-46.
- Tornell, A., & Lane, P. (1999). The Voracity Effect. *The American Economic Review*.
- Velasco, A., Arenas, A., Rodríguez, J., Jorrat, M., & Gamboni, C. (2010). El enfoque de balance estructural en la política fiscal en Chile: resultados, metodología y aplicación al período 2006-9. *Estudios de Finanzas Públicas* (15).
- Von Hagen, J. (1992). Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. *Economic Papers* 96.
- Von Hagen, J. (2002). Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance. *The Economic and Social Review*, 263-284.
- Von Trapp, L., Lienert, I., & Wehner, J. (2016). Principles for Independent Fiscal Institutions and Case Studies. *OECD Journal on Budgeting*.
- Zambrano S., L. (2015). El petróleo y la política macroeconómica en la Venezuela contemporánea. Caracas, Venezuela: Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- Zambrano Sequín, L. (2010). Estructura e incidencia de la política fiscal en Venezuela. Caracas, Venezuela: UCAB.
- Zambrano, L. (2010). *Estructura e Incidencia de la Política Fiscal en Venezuela*. Caracas: Universidad católica Andrés Bello.

Identificación de los requerimientos políticos, legales e institucionales para el establecimiento de una regla fiscal en Venezuela

5

Jaiber Alberto Núñez Urdaneta
María Fernanda Innecco Durán
Rafael Enrique Tobía Díaz

1. Introducción

La disciplina y racionalidad en el manejo de la política fiscal suponen dos grandes aspiraciones de todo sistema político-institucional moderno, en el entendido de que solo a través de una institucionalidad fuertemente asentada en donde interactúen actores políticos y sociales responsables, en conjunto con un marco normativo claro y eficiente, será posible conciliar los legítimos intereses que compiten por la atención y dotación de recursos públicos dentro de un régimen democrático, con los rigores y limitaciones que imponen los siempre cambiantes e impredecibles ciclos económicos.

Lo anterior, lejos de ser un simple debate del mundo académico, supone la necesidad real de hacer viable y sostenible en el tiempo el ejercicio de las funciones del Estado, ya que, de lo contrario, se corre el riesgo de comprometer severamente la gobernabilidad presente y futura y con ello la calidad de vida o bienestar de sus ciudadanos.

En este sentido, el presente informe se centrará en las respuestas a los desafíos que desde el punto de vista jurídico pueden darse con relación al diseño, fiscalización e implementación de reglas fiscales en el contexto venezolano y los problemas derivados de su inadecuada concepción, siendo necesario advertir que dicha respuesta resultará insuficiente si no está conjugada con una acción política y económica acorde a los objetivos fiscales asumidos.

Para ello, la primera sección del presente informe busca introducir al lector, en el funcionamiento de la lógica del sistema jurídico aplicada a la resolución de problemas institucionales, destacando la funcionalidad diferenciada entre los principales instrumentos jurídicos. Asimismo, y en segundo lugar, pretende familiarizarlo con el marco jurídico de los acuerdos internacionales con organismos multilaterales de cooperación económica y su impacto jurídi-

co a largo plazo, toda vez que el programa de estabilización fiscal venezolano se presume como un esfuerzo de largo recorrido que debe contar con un fuerte apoyo externo. La segunda sección se centra en el estudio jurídico de los diferentes objetivos de política fiscal, tomando en cuenta su regulación constitucional y legal actual. Finalmente, la tercera sección abordará la caracterización de una propuesta de reforma, desde lo jurídico, al marco normativo en materia fiscal; igualmente desarrollará el papel destacado que dentro de esta propuesta tendría la creación de un Consejo Independiente de Política Fiscal, así como las implicaciones jurídicas de la inclusión de cláusulas de escape dentro de la configuración normativa de las reglas fiscales.

2. El sistema institucional y la estructura del ordenamiento jurídico

2.1. Consideraciones previas y nociones jurídicas aplicables

La respuesta institucional al problema fiscal venezolano resulta compleja, tomando en cuenta la variedad de actores e intereses en disputa y los mecanismos que han de conjugarse para la formulación y seguimiento de una política fiscal razonable, que tenga en cuenta los objetivos de sostenibilidad fiscal y estabilidad macroeconómica junto con los postulados de distribución intergeneracional e interterritorial de recursos, definidos constitucionalmente en Venezuela.

Ahora bien, la experiencia empírica ha demostrado que la formulación y sobre todo el cumplimiento de las metas de política fiscal, no es la prioridad de diversos sectores políticos y sociales, los cuales anteponen sus intereses a corto plazo, estableciendo demandas por encima de las capacidades del propio sistema institucional (Ardanaz, Barreix, Corrales, y Díaz de Sarralde, 2019).

Como respuesta ante esta situación, ha surgido todo un campo de trabajo multidisciplinario en torno al estudio de las regulaciones en materia de reglas fiscales, siendo necesario para ello acudir a reflexiones que comprenden la propia ciencia económica y sus ramificaciones en torno a la económica política; la sociología, la gerencia pública o en este caso la ciencia jurídica.

En este sentido, el estudio del derecho entendido como un sistema de reglas de conducta coherente y ordenado, ofrece diferentes tipos de herramientas construidas sobre la base de la dogmática jurídica, que entre otras cosas busca dar previsibilidad y certidumbre a la toma de decisiones de los diferen-

tes actores involucrados, siendo esta característica un rasgo muy valorado por parte de los agentes económicos y sujetos institucionales.

En este orden de ideas, vale la pena resaltar que el Estado Constitucional Derecho, se entiende como la forma más moderna y garantista de organización del Estado, en donde el ejercicio del poder está vinculado al respeto a la Constitución y a las leyes, por lo que, toda acción del Estado deja de ser discrecional, convirtiéndose en una actuación reglada, ya que debe hacerse conforme al marco jurídico previamente establecido. Al respecto podemos señalar que:

“Mediante el Estado de Derecho se persigue que tanto el Estado como los ciudadanos se encuentren sometidos por igual a la Constitución y las leyes”, las cuales deben estar orientadas a proteger y garantizar una serie de derechos fundamentales, así como a regular y limitar el funcionamiento estatal y todos aquellos asuntos que la sociedad no es capaz de resolver por sí misma. (Mónaco y Núñez, 2018, p. 306, resaltado nuestro)

Dentro de las principales características de este modelo es necesario resaltar: la supremacía constitucional; el principio de legalidad formal y material; la separación de poderes, con especial énfasis en la independencia del Poder Judicial, y el adecuado control del Congreso sobre las funciones y desempeño del Poder Ejecutivo; el respeto a los Derechos Humanos; y el ejercicio limitado, democrático, responsable y transparente del poder del Estado (Mónaco y Núñez, 2018).

Esto es importante, ya que constituye el marco de referencia conceptual desde el cual tiene sentido hablar de reglas fiscales, en tanto que el diseño e incorporación de estas, no produciría los efectos deseados, si ocurre fuera de este sistema de reglas e instituciones. En este sentido, vale la pena destacar que un rasgo esencial del problema fiscal venezolano, puede ser atribuido a las deficiencias que presenta el Estado de Derecho, entendiendo que dicha noción comprende:

“Ese concepto tan básico e indispensable para un país, que se ha perdido de manera casi absoluta en Venezuela”, por cuanto: (i) los órganos del Estado pueden actuar sin limitación o soporte legal alguno; (ii) no existe garantía jurídica eficaz para la protección de los derechos fundamentales, los cuales pueden ser violados por los organismos estatales sin la imposición de las consecuencias legales previstas por el ordenamiento jurídico; y (iii) se ha creado un órgano que asume funciones por encima del Derecho, sin control alguno ni legitimidad, por no haber sido designado por el cuerpo electoral venezolano, que es la Asamblea Nacional Constituyente. Por esa razón el individuo y la sociedad

en general se encuentran desprotegidos frente al Estado, el cual actúa sin limitación alguna. (Mónaco y Núñez, 2018; resaltado nuestro)

Es por esto, que existe un amplio consenso a nivel internacional en cuanto al pobre desempeño institucional en lo que respecta al Estado de Derecho. En ese orden de ideas, se destaca el “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela del año 2019”. En dicho informe, se destacan como conclusiones:

Durante más de un decenio, Venezuela ha adoptado e implementado una serie de leyes, políticas y prácticas que han restringido el espacio democrático, debilitado las instituciones públicas y menoscabado la independencia del poder judicial. Aunque estas medidas se han adoptado con la finalidad declarada de preservar el orden público y la seguridad nacional contra presuntas amenazas internas y externas, han aumentado la militarización de las instituciones del Estado y el empleo de la población civil en tareas de inteligencia y defensa.

Todo ello ha permitido al Gobierno cometer numerosas violaciones de los derechos humanos. Las autoridades han atacado especialmente a determinadas personas y grupos, entre ellos a miembros de la oposición política y a quienes se considera que constituyen amenazas para el Gobierno por su capacidad para articular posiciones críticas y movilizar a otras personas. Esta represión selectiva se manifiesta en una multitud de violaciones de los derechos humanos, que pueden constituir persecución por motivos políticos. Estas violaciones requieren más investigación para determinar la pertinente responsabilidad del Estado y la responsabilidad penal individual.

El Estado ha denegado sistemáticamente los derechos de las víctimas de violaciones de los derechos humanos a la verdad, la justicia y la reparación. La impunidad ha permitido que se repitan las violaciones de los derechos humanos, ha envalentonado a los autores, y ha dejado de lado a las víctimas. Al ACNUDH le preocupa que, de no mejorar la situación, siga aumentando el éxodo sin precedentes de personas migrantes y refugiadas venezolanas y que las condiciones de las personas que permanecen en el país empeoren”. Resaltado nuestro.

Igualmente, es posible hacer referencia al “Índice de Estado de Derecho 2019”, elaborado por la organización *World Justice Project*, el cual mide año a año el desempeño institucional de 126 países, situando a Venezuela en el último lugar de todos los países analizados, con un puntaje de 0,28 puntos. Lo anterior revela los importantes déficits y retos que existen a nivel institucional en materia de Estado de Derecho, así como en lo referido a las limitaciones y

controles sobre el poder gubernamental y las demandas existentes en materia de garantía de los DD.HH., cumplimiento regulatorio, justicia penal y civil.

Es por esto por lo que, como consideración previa a cualquier iniciativa en materia de reglas fiscales, se hace imprescindible el fortalecimiento del Estado de Derecho en Venezuela, ya que, de lo contrario, cualquier esfuerzo orientado en este sentido resultará completamente estéril, en tanto que, sin importar la tendencia política gobernante siempre existirán poderosos incentivos para la discrecionalidad e indisciplina fiscal.

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico, se entiende por regla fiscal al mandato imperativo de conducta establecido formalmente a nivel constitucional o legal, que vincula a los decisores públicos al disciplinado cumplimiento de unas determinadas metas fiscales, definidas razonablemente, con el propósito de alcanzar los objetivos de sostenibilidad de las finanzas públicas, la estabilización macroeconómica y de igual forma contribuir a la gobernabilidad del Estado.⁸²

El ordenamiento jurídico venezolano ofrece en sus distintos niveles diferentes normas y principios relacionados con la materia fiscal, cuya descripción y análisis vale la pena realizar, para lo cual es necesario valorar de manera general los instrumentos normativos que se muestran en el Recuadro 17. En cuanto a los procedimientos de creación o reforma, estos se detallan en el Recuadro 18.

Recuadro 17. Principales instrumentos normativos a nivel nacional

Instrumento normativo	Principales características	Breves notas sobre su creación y reforma	Posible utilidad en materia de reglas fiscales
Constitución	<p>Máxima jerarquía normativa.</p> <p>Es el fundamento de todo el sistema jurídico.</p> <p>Mayor nivel de generalidad y abstracción.</p> <p>Rigidez reforzada en cuanto a su modificación.</p>	<p><i>Asamblea Nacional Constituyente</i> tiene por objeto la redacción de una nueva Constitución a través de la expresión del Poder Constituyente.</p> <p><i>Reforma Constitucional</i> tiene por objeto la revisión parcial y la sustitución de una o varias disposiciones las cuales no alteren su estructura y principios fundamentales.</p> <p><i>Enmienda Constitucional</i> tiene por objeto la modificación o adición de uno o varios artículos de la Constitución, siempre que no sean contrarios a su estructura fundamental.</p>	<p>Su principal función consiste en establecer un marco de referencia claro de todo el sistema jurídico, estableciendo principios, derechos y obligaciones, los cuales permiten ordenar adecuadamente las relaciones entre los ciudadanos y el Estado.</p> <p>Constituye los principios fundamentales a tomar en cuenta en cuanto al régimen jurídico fiscal.</p> <p>Si bien puede ser útil la incorporación a nivel constitucional de algunos aspectos en materia de reglas fiscales, no es imprescindible para su incorporación al ordenamiento jurídico</p>
Ley Orgánica	<p>Alta jerarquía normativa</p> <p>Desarrollan a nivel legislativo materias de especial trascendencia para el país como, por ejemplo: Los Poderes Públicos, Los DD.HH. o sirven de marco general para otras leyes.</p> <p>Al ser materias de especial trascendencia su modificación resulta más compleja que una Ley Ordinaria</p>	<p>La Constitución establece cuatro supuestos en donde es posible dictar Leyes Orgánicas.</p> <p>Se requiere de una mayoría reforzada de las 2/3 partes de los Diputados de la AN para su discusión</p> <p>Igualmente tiene un control previo por parte de la Sala Constitucional que juzga su carácter orgánico</p>	<p>Suponen el principal instrumento para la regulación de las reglas fiscales ya que combinan rigidez y dinamismo suficientes.</p> <p>Puede abordarse la incorporación de las reglas fiscales desde una reforma de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público o a través de una Ley Orgánica independiente.</p>

<p>Ley Ordinaria</p>	<p>Regula todas aquellas materias definidas como de reserva legal por la Constitución, cuando la misma no es regulada por Ley Orgánica. Sirven de desarrollo para los postulados constitucionales con lo cual, se permite un mayor nivel de concreción y especificidad en sus enunciados.</p>	<p>Parte de la iniciativa legislativa de alguno de los órganos legitimados constitucionalmente para ello. Se realizan dos discusiones en la Plenaria de la AN, junto con el trabajo en la Comisiones, a lo que hay que añadir el postulado constitucional de participación ciudadana. El proyecto es sancionado por la mayoría simple de los diputados de la AN y luego es remitido al Presidente de la República para su promulgación y publicación en Gaceta Oficial.</p>	<p>Son un instrumento útil para el desarrollo de la legislación completaría en materia del régimen fiscal, pudiendo ser empleadas como desarrollo a una Ley Orgánica. Su procedimiento menos rígido de reforma las hace especialmente útiles para regular los aspectos más dinámicos.</p>
<p>Decreto-Ley</p>	<p>Son un instrumento de carácter extraordinario ideado para regular a nivel legislativo situaciones graves y sobrevenidas. Suponen un régimen de excepción con respecto a la separación clásica de poderes, puesto que permiten al Presidente de la Republica ejercer función legislativa por un tiempo determinado. En un régimen democrático se desaconseja su previsión constitucional o en todo caso su empleo, puesto que reducen sensiblemente la participación y deliberación legislativa en la toma de decisiones clave.</p>	<p>En primer lugar, hace falta una Ley Habilitante dictada por la AN con mayoría de 3/5 partes de los Diputados, en donde se establece la duración y los límites materiales de la misma. Luego el Presidente de la Republica en Consejo de Ministros, dicta el respectivo Decreto-Ley que entra en vigor con su publicación en Gaceta Oficial.</p>	<p>A pesar de su rapidez de producción y jerarquía, no se recomienda su empleo en cuanto a la regulación relativa a reglas fiscales dado su carácter excepcional y contrario al debate y deliberación legislativa propia de toda sociedad democrática.</p>

Recuadro 18. Procedimientos de formación de normas

Instrumento normativo	Iniciativa	Discusión	Sanción	Promulgación y publicación
Constitución	<ul style="list-style-type: none"> · Asamblea Nacional Constituyente. El Presidente de la República en Consejo de Ministros. La Asamblea Nacional, mediante acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes. Los Consejos Municipales en cabildo, mediante el voto de las dos terceras partes de estos. El quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el registro civil y electoral. · Reforma Constitucional La Asamblea Nacional mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes. El Presidente de la República en Consejo de Ministros. Un número no menor del quince por ciento de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral que lo soliciten. · Enmienda Constitucional El quince por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Civil y Electoral. El treinta por ciento de los integrantes de la Asamblea Nacional. El Presidente de la República en Consejo de Ministros. 	<ul style="list-style-type: none"> · Asamblea Nacional Constituyente tiene por objeto la redacción de una nueva Constitución a través de la expresión del Poder Constituyente. Una vez elegidos los diputados constituyentes los mismos se instalan en Asamblea y redactan su reglamento de funcionamiento y discusión. El proyecto definitivo será discutido artículo por artículo, hasta su aprobación definitiva. · Reforma Constitucional El Proyecto de Reforma Constitucional tendrá una primera discusión en el período de sesiones correspondiente a la presentación de este. Una segunda discusión por Título o Capítulo, según fuera el caso. Una tercera y última discusión artículo por artículo. El proyecto de reforma se considerará aprobado con el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional. · Enmienda Constitucional Cuando la iniciativa parta de la Asamblea Nacional, la enmienda requerirá la aprobación de esta por la mayoría de sus integrantes y se discutirá, según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de leyes. 	<ul style="list-style-type: none"> · En los tres casos previstos se requiere la celebración de un referendo aprobatorio para que la modificación a la Constitución sea válida. 	<ul style="list-style-type: none"> · El Presidente de la República no podrá objetar la nueva Constitución. Los poderes constituidos no podrán en forma alguna impedir las decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente. Una vez promulgada la nueva Constitución, esta se publicará en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela o en la Gaceta de la Asamblea Nacional Constituyente. · Reforma Constitucional El Presidente de la República estará obligado a promulgar las Reformas dentro de los diez días siguientes a su aprobación. · Enmienda Constitucional Las enmiendas serán numeradas consecutivamente y se publicarán a continuación de esta Constitución sin alterar el texto de esta, pero anotando al pie del artículo o artículos enmendados la referencia de número y fecha de la enmienda que lo modificó. El Presidente de la República estará obligado a promulgar las enmiendas dentro de los diez días siguientes a su aprobación.

<p>Ley Orgánica</p>	<ul style="list-style-type: none"> · El Presidente de la República, La Comisión Delegada o Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional, Tres o más diputados a la Asamblea Nacional. El 0,1% de los ciudadanos inscritos en el registro electoral. En determinados casos se habilita a otros Poderes del Estado para presentar iniciativas en materias de su competencia. 	<ul style="list-style-type: none"> · Son leyes orgánicas las que así denomina esta Constitución; las que se dicten para organizar los poderes públicos o para desarrollar los derechos constitucionales y las que sirvan de marco normativo a otras leyes. Todo proyecto de ley orgánica, salvo aquel que esta Constitución califique como tal, será previamente admitido por la Asamblea Nacional, por el voto de las dos terceras partes de los integrantes presentes antes de iniciarse la discusión del respectivo proyecto de ley. Esta votación calificada se aplicará también para la modificación de las leyes orgánicas. 	<ul style="list-style-type: none"> · Las leyes que la Asamblea Nacional haya calificado de orgánicas serán remitidas, antes de su promulgación a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie acerca de la constitucionalidad de su carácter orgánico. 	<ul style="list-style-type: none"> · El presidente de la República puede promulgar la ley (en un lapso de 10 días desde su recepción) o bien puede solicitar razonadamente a la Asamblea Nacional que modifique algunas disposiciones o levante la sanción sobre toda o alguna parte de ella. Además podrá, en caso de considerar que es inconstitucional en todo o en parte, solicitar al Tribunal Supremo de Justicia que determine si es o no inconstitucional. De ser negativa la respuesta del Tribunal Supremo de Justicia, el Presidente deberá promulgar la ley en un lapso de 5 días posteriores a la decisión del Tribunal.
<p>Ley Ordinaria</p>	<ul style="list-style-type: none"> · El presidente de la República, La Comisión Delegada o Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional, Tres o más diputados a la Asamblea Nacional. El 0,1% de los ciudadanos inscritos en el registro electoral. En determinados casos se habilita a otros Poderes del Estado para presentar iniciativas en materias de su competencia. 	<ul style="list-style-type: none"> · La discusión de la ley debe hacerse en dos reuniones; la primera sobre lo referente a la exposición de motivos de esta y su alcance, objetivos y finalidad, siendo que de ser aprobada debe ser remitida a la comisión o comisiones encargadas sobre la materia a la que se refiere la ley (en el caso de reglas fiscales las comisiones permanentes de finanzas y desarrollo económico y de contraloría); y una segunda, luego de emitido el informe por la o las comisiones involucradas (en un plazo no mayor de treinta días) donde se discutirá artículo por artículo la ley y de ser aprobada sin modificaciones quedará sancionada esta. 	<ul style="list-style-type: none"> · Se requiere de la mayoría de los votos de los presentes al momento de iniciarse la discusión del proyecto de ley, es decir, la mitad más uno de los diputados presentes. Obtenida la cantidad de votos exigida por la Constitución, la ley queda sancionada y deberá ser remitida al Presidente de la República para que este la promulgue. 	<ul style="list-style-type: none"> · El Presidente de la República puede promulgar la ley (en un lapso de 10 días desde su recepción) o bien puede solicitar razonadamente a la Asamblea Nacional que modifique algunas disposiciones o levante la sanción sobre toda o alguna parte de ella. Además podrá, en caso de considerar que es inconstitucional en todo o en parte, solicitar al Tribunal Supremo de Justicia que determine si es o no inconstitucional. De ser negativa la respuesta del Tribunal Supremo de Justicia, el Presidente deberá promulgar la ley en un lapso de 5 días posteriores a la decisión del Tribunal.

Decreto-Ley	<ul style="list-style-type: none"> · El Presidente de la Republica en Consejo de Ministros, siempre que previamente se encuentre autorizado por medio de una Ley Habilitante dictada por la Asamblea Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> · Al ser un instrumento excepcional no tiene mayor discusión que la que se produzca a lo interno del Gobierno, teniendo el Presidente de la Republica la última palabra. 	<ul style="list-style-type: none"> · Con la firma del Presidente y del Consejo de Ministros queda sancionada. 	<ul style="list-style-type: none"> · Publicación en Gaceta Oficial en forma de Decreto-Ley.
-------------	---	--	--	--

2.2. Principales instrumentos jurídicos a nivel nacional

2.2.1. Constitución

La Constitución es entendida como la norma fundamental del sistema jurídico dotada de supremacía política y supralegalidad jurídica (Aragón Reyes, 1986). Aspectos que, junto con un mayor nivel de generalidad y abstracción y una rigidez reforzada, la diferencian de los demás instrumentos normativos. Su principal función consiste en formular un marco de referencia claro de todo el sistema jurídico, identificado las fuentes y procedimientos para la creación de disposiciones normativas y estableciendo principios, derechos y obligaciones, los cuales permiten ordenar adecuadamente las relaciones entre los ciudadanos y el Estado.

Para abordar su modificación, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela contempla dos mecanismos capaces de producir cambios de esta: la reforma y la enmienda constitucional (ver Recuadro 18).

Ahora bien, el carácter cerrado del texto constitucional se ha visto redimensionado, pues la supremacía del texto constitucional en aquellos sistemas donde existen bloques de constitucionalidad es compartida con otros ordenamientos jurídicos, tal es el caso en Venezuela de los tratados internacionales de derechos humanos.⁸³ En este sentido más allá de una visión meramente formal y orgánica, se ha de valorar el aspecto material, sustancial o axiológico, tutelado por la Constitución como límite a la discrecionalidad del ejercicio del Poder (Del Rosario, 2011).

Tomando en cuenta lo anterior en relación al tema que nos ocupa, debe entenderse a la Constitución como el ordenamiento jurídico fundamental de lo que se denomina como el sistema financiero y presupuestario del Estado, por lo que es importante destacar su relevancia como marco de referencia de las actuaciones e interacciones entre los distintos Poderes del Estado, con

especial énfasis entre el Legislativo y Ejecutivo, respecto a los principios de disciplina y racionalidad fiscal que la Constitución expresamente establece.⁸⁴

En tal sentido, existe una tendencia natural a buscar la constitucionalización de las normas contentivas de las reglas fiscales,⁸⁵ buscando mayor jerarquía, rigidez y fuerza de los límites allí establecidos. Lo cierto es que, por su naturaleza jerárquica, las normas constitucionales gozan de mayor rigidez en el entendido de que son el fundamento tanto político como jurídico del todo el sistema institucional, por lo que los sistemas políticos más sólidos buscan dificultar considerablemente cualquier intento de reforma a las normas constitucionales.

Este aspecto ofrece la ventaja evidente de que un hipotético desarrollo de reglas fiscales a nivel constitucional, al menos en teoría, debería ser inmune a la mayor parte de los cambios políticos, teniendo que ser necesariamente aceptadas como una política de Estado, asumibles por cualquier grupo político que detente circunstancialmente el Gobierno de la nación.

Otro aspecto interesante que valorar como ventaja específica, es la visibilidad y el nivel de compromiso que representa, especialmente hacia el exterior, el asumir a nivel constitucional este tipo de disposiciones normativas, ya que el costo político reputacional asociado a una clara violación de la Constitución, es significativamente mayor a la violación de una disposición legal.

Ahora bien, en cuanto a las desventajas que se pueden evidenciar de una excesiva regulación a nivel constitucional, se centran en la dificultad de adaptación que este tipo de normas enfrentarían ante un cambio repentino de los ciclos económicos, todo ello en virtud de la rigidez que caracteriza este tipo de normas y que pudieran derivar en su inobservancia e incumplimiento.

Otro aspecto relevante para tener en cuenta, es la dificultad asociada a impulsar un cambio en la Constitución, no solo desde el punto de vista de tiempo y esfuerzo, sino además el costo político que representa en un momento de especial inestabilidad política.

Por otro lado, la falta de un esquema sancionatorio claro o de *enforcement* en caso de incumplimiento injustificado, representa un riesgo que debe ser tomado en cuenta, por lo que, la mera inclusión de estas disposiciones constitucionales no es suficiente garantía si no está acompañada de un adecuado

84 Ver artículos 86, 167 n° 4, 312 y 321 de la CRBV.

85 Ver propuesta de Chile en: (González, H. 2019).

desarrollo legal e institucional que asegure el cumplimiento oportuno y adecuado de las reglas fiscales.

En atención a todo ello, la propuesta que se define en este informe, asume como recomendable pero no imprescindible, la inclusión de una disposición constitucional que establezca el contenido esencial de las reglas fiscales, dejando su desarrollo técnico para instrumentos legales posteriores, en los términos que se detallaran más adelante.

2.2.2. Leyes orgánicas

Las leyes orgánicas son aquellas leyes que se requieren constitucionalmente para regular ciertas materias que debido a su especial importancia y trascendencia se le ha atribuido un procedimiento especial que, entre otras cosas, demanda de una mayoría reforzada de 2/3 de los diputados de la Asamblea Nacional para poder ser tramitadas. Usualmente, las leyes orgánicas refieren a materias vitales para la vida democrática del país que exigen amplios consensos políticos, como son las normas constitucionales fundamentales, las libertades públicas o la articulación de los poderes del Estado (Raffino, 2019).

Las leyes orgánicas se consideran, al menos desde el punto de vista simbólico, una suerte de *peldaño intermedio entre las leyes ordinarias y el texto constitucional*, por lo que, la aprobación, modificación o derogación de este tipo de leyes exige de la concurrencia de una mayoría reforzada (ver Recuadro 18).⁸⁶

Las leyes orgánicas constituyen una herramienta útil *para ejercer cambios significativos en el modo de operar de los Estados*, sin tener que alterar o reformular el marco constitucional, lo cual siempre representa un proceso más complejo y no exentos de riesgos políticos.

Con relación a lo anterior, los principios que la Constitución adopta en materia de reglas fiscales, no exigen que su desarrollo normativo, sea adoptado exclusivamente a través de las Leyes Orgánicas, aunque resulta especialmente

86 Todo proyecto de ley orgánica, salvo aquel que la propia Constitución así califica, será previamente admitido por la Asamblea Nacional, por el voto de las dos terceras partes de los integrantes presentes antes de iniciarse la discusión del respectivo proyecto de ley. Las leyes que la Asamblea Nacional haya calificado de orgánicas serán remitidas, antes de su promulgación a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie acerca de la constitucionalidad de su carácter orgánico. La Sala Constitucional decidirá en el término de diez días contados a partir de la fecha de recibo de la comunicación. Si la Sala Constitucional declara que no es orgánica la ley perderá este carácter.

conveniente teniendo en cuenta los elementos y características anteriormente explicadas.

2.2.3. Leyes ordinarias

Las leyes ordinarias se entienden como todos aquellos actos dictados por la Asamblea Nacional (dimensión institucional) de acuerdo con el procedimiento constitucionalmente establecido para ello (dimensión procedimental), en ejercicio de la función legislativa, cuando los mismos no presentan carácter orgánico.

El procedimiento para la formación de leyes ordinarias, en síntesis, se compone de cuatro partes principales, las cuales son: (i) iniciativa de ley; (ii) discusión de la ley; (iii) sanción de la ley y quórum de aprobación, y (iv) promulgación y posterior publicación de la ley (ver Recuadro 18).

El mayor problema que se observa en torno al diseño y configuración de las reglas fiscales a través de leyes ordinarias tiene que ver con la relativa facilidad de cambio que resulta de la configuración de mayorías circunstanciales con fines inmediatistas en la Asamblea Nacional, lo cual en un sistema institucional con debilidades como el caso venezolano, puede derivar en continuas modificaciones o excepciones al sistema de control fiscal, comprometiendo su efectividad y la confianza de los actores económicos nacionales y extranjeros sobre el mismo.

2.2.4. Decreto-Ley

Los decretos-ley son normas con rango de ley que emanan por vía de *excepción* del Poder Ejecutivo para regular ciertas materias previamente definidas por una habilitación legislativa de carácter temporal, acordada por la Asamblea Nacional en el marco de una Ley Habilitante, en donde deben establecerse los límites temporales y materiales de la habilitación al Poder Ejecutivo.

En los últimos años, la Ley Habilitante se ha desnaturalizado en su propósito original, transformándose en un instrumento del que se vale el Poder Ejecutivo para restringir el debate plural y deliberación propios del parlamento (Asamblea Nacional), por la producción unilateral y constante de normas jurídicas.

De acuerdo con lo anteriormente expresado, se reafirma la necesidad de excluir el empleo de decretos-leyes para la configuración normativa que exigen las reglas fiscales. Si bien algunos sectores pueden llegar a considerar oportuno su empleo, en tanto a su carácter de instrumento rápido y eficaz,

su propia naturaleza extraordinaria y limitada representatividad política, lo convierte en un instrumento inadecuado para la regulación jurídica de una materia transversal y de largo plazo.

2.3. Procesos de formación institucional de normas jurídicas a nivel constitucional y legal en materias de reglas fiscales

La formación de normas jurídicas en el marco de un sistema democrático liberal, implica necesariamente la realización de un proceso complejo, en donde diferentes actores ejecutan varios procedimientos orientados a la producción válida de normas de obligatorio cumplimiento para la sociedad. Este proceso varía dependiendo del tipo de norma jurídica de la cual se trate, lo cual tiene importantes implicaciones a la hora de elegir que instrumento jurídico utilizar (ver Recuadro 1).

En este sentido, vale la pena destacar como nuestra Constitución contempla los principios fundamentales por los cuales se debe guiar la política fiscal del país. En consecuencia, podemos encontrar una base consistente para el desarrollo legislativo de los distintos tipos de reglas fiscales. En este sentido, el artículo 311 de la CRBV establece que:

La gestión fiscal estará regida y será ejecutada con base en principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal. Esta se equilibrará en el marco plurianual del presupuesto, de manera que los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios. El Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional, para su sanción legal un marco plurianual para la formulación presupuestaria que establezca los límites máximos de gasto y endeudamiento que hayan de contemplarse en los presupuestos nacionales. La ley establecerá las características de este marco, los requisitos para su modificación y los términos de su cumplimiento. El ingreso que se genere por la explotación de la riqueza del subsuelo y los minerales, en general, propenderá a financiar la inversión real productiva, la educación y la salud. Los principios y disposiciones establecidos para la administración económica y financiera nacional, regularán la de los Estados y Municipios en cuanto sean aplicables.

En relación con lo anterior, corresponde a la Asamblea Nacional como órgano de representación de la soberanía nacional, dictar la legislación pertinente en esta materia. En este sentido, es importante recordar que, desde el punto de vista procedimental, no existe un único tipo de instrumento que aplique exclusivamente en materia de reglas fiscales, con lo que pareciera ser el mejor

curso de acción la combinación de los diferentes instrumentos en atención a sus particularidades y fortalezas propias.

Por otro lado, vale la pena destacar como las leyes regulan supuestos genéricos que puedan luego aplicarse a situaciones concretas. Sin embargo, el legislador entiende que no es propio de las leyes y que además resultaría materialmente imposible regular todas las situaciones que pueden darse dentro de la sociedad. En este sentido, el legislador asume una serie de conceptos dentro de los cuerpos normativos a través de los cuales se pueden enmarcar esas cuestiones particulares y concretas que la ley no desarrolla en detalle, dichos conceptos se conocen como conceptos jurídicos indeterminados.

Los conceptos jurídicos indeterminados, como su nombre lo indica, son conceptos que no pueden definirse o determinarse de una manera unívoca y su interpretación requiere por ende atender a cuestiones como: el propósito de las leyes, la época, la moral, la costumbre, la jurisprudencia, entre otros.

Muchas veces, conceptos como orden público, utilidad pública, causa sobrevenida, son incluidos en los textos normativos generando incluso la idea equivocada de que su aplicación implica discrecionalidad. Al respecto, García de Enterría (1962) menciona lo siguiente:

En la aplicación de un concepto jurídico indeterminado la Ley—por hipótesis— no nos da resuelto, como ocurre en los conceptos jurídicos determinados (por ejemplo, la fijación de la mayoría de edad), la solución concreta de cada caso, de modo que *esta debe ser buscada acudiendo a criterios de valor o de experiencia, según la naturaleza del concepto; pero lo característico es que ese valor propio del concepto o esa experiencia a que el concepto remite deben ser objeto de una estimación jurídica según el sentido de la Ley que ha creado el concepto jurídico indeterminado en cuestión*, de este modo la aplicación de estos conceptos será justamente un caso de aplicación de la Ley. Por ello el proceso de constatación de si un concepto jurídico indeterminado se cumple o no se cumple, no puede ser nunca un proceso volitivo de discrecionalidad o de libertad, sino un proceso de juicio o estimación, que ha de atenerse, necesariamente, por una parte a las circunstancias reales que han de calificarse, por otra, al sentido jurídico preciso que la Ley ha asignado, con la intención de que la solución posible sea solo una, al concepto jurídico indeterminado que su precepto emplea (García, 1962, pp. 169-180).

Básicamente, lo que nos dice el autor es que el encuadre de una situación dentro de un concepto jurídico indeterminado (en lo sucesivo CJI) depende de la realización de un proceso lógico de estimación que realiza el juez o el de-

cisor del momento, mediante el cual se define cuales conductas o situaciones pueden considerarse incluidas dentro de dicho concepto; quedando evidenciado que el hecho de que existan CJI no implica una decisión discrecional de la administración.

En este punto, vale la pena advertir que la jurisprudencia⁸⁷ de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, pieza clave de nuestro sistema institucional, ha venido limitando hasta el punto de su desconocimiento, diferentes atribuciones constitucionales de la Asamblea Nacional. Dicha situación debe ser revertida inmediatamente como una de las condiciones necesarias para fortalecer el Estado de Derecho en Venezuela.

Finalmente, desde el punto de vista político resulta necesario impulsar la creación de un comité interinstitucional con participación de los diferentes actores involucrados entre los que se destacan el Ministerio de Economía y Finanzas, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Venezuela y las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional en materia de Contraloría y Finanzas y Desarrollo Económico, para que actúen de manera conjunta a los fines de construir y asegurar una serie de compromisos políticos, traducibles a su vez en reglas fiscales que puedan corregir el comportamiento errático y poco transparente de nuestras finanzas públicas.

2.4. Régimen jurídico de los acuerdos internacionales con organismos multilaterales de cooperación económica

Al valorar la grave situación macroeconómica desde la cual parte Venezuela, resulta inevitable concluir que cualquier programa económico necesitará de un importante financiamiento proveniente del exterior, para lo cual resulta pertinente hacer referencia a la posibilidad de entablar acuerdos con organismos multilaterales de cooperación económica. Al respecto Miquilena, Moreno, Sosa y Zambrano (2019) señalan:

Países como Venezuela, con desbalances macroeconómicos estructurales, suspensión de pagos del servicio de su deuda externa y gran deterioro socioeconómico, no parecen tener más opción que acceder a la obtención de financiamiento de los organismos multilaterales y suscribir las condiciones establecidas para ello. Como país miembro de varios organismos multilaterales, Venezuela puede acceder al financiamiento específico que ellos ofrecen para su programa de consolidación fiscal.

En el ejercicio de reestructuración de la deuda externa mencionado, se considera la utilización de los esquemas de financiamiento del FMI, el BM

87 Sentencias n° 225 del 29 de marzo de 2016, n° 155 y 156 del 28 y 29 de marzo de 2017.

y el BID, cuyos montos representarían la mayor proporción del total del financiamiento que se lograría en un proceso de reestructuración de deuda en la práctica. De interés, por las condiciones económicas actuales de Venezuela, son las modalidades de financiamiento que estos organismos contemplan para países con desequilibrios macroeconómicos estructurales.

En virtud de lo anterior, se hace necesario abordar el régimen jurídico de estos acuerdos, pues serán fundamentales para la implementación, no solo de las reglas fiscales propuestas, sino de todo el programa de reestructuración económica.

En este sentido, los acuerdos internacionales celebrados con organismos de cooperación económica tienen naturaleza jurídica de contrato, sin embargo, debido a la especialidad y relevancia que comportan este tipo de contratos, reciben un tratamiento especialísimo en el derecho venezolano siendo catalogados como contratos de interés público.

No obstante, la importancia de lo anterior, la legislación venezolana no se ha ocupado en definir de manera clara el régimen jurídico aplicable a los contratos de interés público, debiendo pues la extinta Corte Suprema de Justicia y el actual Tribunal Supremo de Justicia, definir esta figura interpretando directamente lo dispuesto en el texto constitucional. La Constitución señala en su artículo 236, numeral 14 que el Ejecutivo Nacional está facultado para celebrar contratos de interés nacional. Al respecto, Brewer-Carías (2011) señala:

Los contratos públicos, contratos del Estado o contratos estatales son todos aquellos contratos en los cuales una de las partes (pueden ser las dos contratos interadministrativos) es una persona jurídica estatal, es decir, que está integrada en la organización general del Estado, sea que se trate de una persona jurídica político territorial (República, Estados, Municipios), o de personas de derecho público (pe. los institutos autónomos) o de personas de derecho privado (pe. las sociedades anónimas del Estado o empresas del Estado) estatales.

Estos contratos del Estado, en nuestro criterio, han sido denominados en la Constitución como “contratos de interés público” (nacional, estatal o municipal), y en el pasado, en escasísimas leyes, algunos de ellos fueron denominados como “contratos administrativos”.

A los fines de ampliar este concepto, Grau (2005), al referirse a los principios generales de los contratos administrativos, los define como:

[...] aquellos que celebra, directa o indirectamente, la Administración Pública, en cualquiera de sus manifestaciones —central y descentralizada, territorial o funcionalmente— con otro sujeto de derecho —público o privado—

para satisfacer una finalidad pública y gobernado fundamentalmente por normas de derecho administrativo, tanto en la etapa previa a su formación; como en su ejecución y revisión.

Por su parte, la Constitución establece en su artículo 150 lo siguiente:

Artículo 150. La celebración de los contratos de interés público nacional requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional en los casos que determine la ley. No podrá celebrarse contrato alguno de interés público municipal, estatal o nacional, o con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a ellos sin la aprobación de la Asamblea Nacional. La ley puede exigir en los contratos de interés público determinadas condiciones de nacionalidad, domicilio o de otro orden, o requerir especiales garantías.⁸⁸

De lo anterior se evidencia la potestad constitucional atribuida al Presidente de la República para asumir compromisos en nombre y representación de esta. Sin embargo, para que esto tenga plena validez jurídica, es necesario que dicho contrato sea autorizado por la Asamblea Nacional de conformidad al artículo 187.9 de la misma Constitución, la cual establece:

Artículo 187. Corresponde a la Asamblea Nacional: [...]

9. Autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar contratos de interés nacional, en los casos establecidos en la ley. Autorizar los contratos de interés público nacional, estatal o municipal con Estados o entidades oficiales extranjeros o con sociedades no domiciliadas en Venezuela...⁸⁹

Ahora bien, el Contrato de Interés Público ha de representar una mayor solidez, tomando en consideración el complejo trámite legal establecido para su celebración, en virtud del control reforzado que ostenta el parlamento sobre este tipo de actos.

En este sentido, dicha autorización es necesaria, pues, el órgano legislativo es quien se encarga de representar a los ciudadanos en su totalidad y, por lo tanto, se necesita de su consentimiento a la hora de comprometer a largo plazo al Estado ante este tipo de instituciones multilaterales. Al respecto, es importante señalar que la Asamblea Nacional tendrá la facultad de adicionar condiciones especiales que considere necesarias.

Sin embargo, a pesar de las definiciones doctrinales y constitucionales antes señaladas, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en

88 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial n° 36.860 del 30 de diciembre de 1999.

89 Ídem.

sentencia n° 2.241 del 24 de septiembre de 2002, precisó los elementos esenciales que imprimen a los contratos, el carácter de interés público nacional, los cuales se señalan a continuación:

1. Que sean celebrados por la República, a través de los órganos que componen al Ejecutivo Nacional competentes en esta materia.
2. Que su objeto sea determinante o esencial para la realización de los fines y cometidos del Estado Venezolano.
3. Que satisfagan los intereses individuales y coincidentes de la comunidad nacional y no tan solo de un sector particular de la misma, como ocurre en los casos de contratos de interés público estatal o municipal, en donde el objeto de tales actos jurídicos sería determinante o esencial para los habitantes de la entidad estatal o municipal contratante.
4. Que impliquen la asunción de obligaciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de varios ejercicios fiscales posteriores a aquel en que se haya causado el objeto del contrato, en vista de las implicaciones que la adopción de tales compromisos puede generar en la vida económica y social de la nación.

Esta definición es mucho más limitada que la hecha por la doctrina, en tanto la sentencia busca reducir en la figura del Ejecutivo nacional, los sujetos legitimados para celebrar contratos tipificables como de interés público nacional.

En este orden de ideas, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia n° 618 del 20 de julio de 2016, en un cuestionable fallo que desdibuja el poder contralor que por regulación constitucional tiene atribuido la Asamblea Nacional, se decanta por discriminar el carácter del contrato tomando en consideración el órgano contratante, es decir, serán considerados como tal aquellos contratos “Que sean celebrados por la República, a través de los órganos que componen al Ejecutivo Nacional competentes en esta materia”.

En dicha sentencia, la sala establece que cuando el contratante no se trate de órganos pertenecientes al Poder Público Nacional, (v.g. Presidente, vicepresidente y ministros), estos no son susceptibles de denominarse como de interés público nacional, sino que, por el contrario, se trataría de meros convenios y por ende no están sometidos al control del Poder Legislativo.⁹⁰

90 En el caso concreto, se trató de un crédito que pretendía celebrar el Banco Central de Venezuela con el Fondo Latinoamericano de Reservas. En dicho fallo, la Sala Constitu-

No obstante, consideramos que dicha interpretación es realizada de manera errónea, en tanto el artículo 150 de la Constitución, en su primer aparte señala lo siguiente:

Artículo 150: No podrá celebrarse contrato alguno de interés público municipal, estatal o nacional, con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a ellos sin la aprobación de la Asamblea Nacional.

Del análisis anterior se pueden resumir lo siguiente: la Constitución no discrimina sobre el órgano contratante, sino que lo jurídicamente relevante para la determinación del carácter del contrato de interés público es el interés público que comporta el contrato. Esto quiere decir que la autorización de la Asamblea Nacional es un requisito *sine qua non* para la eficacia del contrato cuando exista interés público nacional.

Pudiendo afirmarse que los convenios celebrados con organismos internacionales de cooperación económica encuadran perfectamente en el concepto de contratos de interés público nacional.

En virtud de lo expuesto, se puede afirmar que el contrato celebrado con organismos de cooperación económica internacional, tendrá un doble control interno, primero por la celebración misma del Contrato condicionada a la aprobación de la Asamblea Nacional y segundo lugar por la inclusión de su respectiva condicionalidad económica en la Ley de Presupuesto.

Al respecto de este tipo de contratos, Melich Orsini (1997) señala:

A pesar de las críticas recibidas, la importancia del contrato, su magnitud económica-financiera y la trascendencia que implique para el desarrollo del país en términos cualitativos y cuantitativos deben ser los índices para tomar en cuenta para determinar en qué casos debe quedar un determinado tipo de contrato calificado como de interés público nacional, como sometido a la Asamblea Nacional, independientemente de que en él pueda quedar comprometida la ejecución de un servicio público. Esto implica otras consecuencias de diferente carácter y, de ahí, la distinción entre contratos de interés público nacional y contratos administrativos.

cional niega al contrato de crédito su carácter de interés público en tanto que se refiere a un órgano descentralizado de la Administración Pública (como lo sería el BCV), que tiene personalidad jurídica propia y, por ende, no debería —en su criterio— estar sometido al control de la Asamblea Nacional, ya que supondría un doble control en tanto la Asamblea Nacional ya había aprobado de manera anterior el convenio a través de una Ley Aprobatoria.

Acá también es importante señalar lo que se estableció en la Sentencia de Sala Constitucional del 24 de septiembre de 2002, del caso de Andrés Velázquez, Elías Mata y otros, en la cual señaló que:

Si bien no escapa a la consideración de la Sala el hecho de que varias de las operaciones de crédito público que realiza la República con fundamento en lo dispuesto por el artículo 77 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, como las previstas en su numeral 1 (emisión y colocación de títulos), no podrían dar lugar, de acuerdo a la interpretación establecida precedentemente, a contratos de interés público nacional, en la medida que estas, más que pensando en la satisfacción del interés público de la comunidad nacional, son efectuadas continuamente por los órganos competentes de Poder Ejecutivo Nacional con el propósito de obtener rápidamente, ante contingencias en la dinámica económica, recursos que permitan, por ejemplo, financiar el funcionamiento de la Administración Pública, siendo en tales circunstancias no solo irrazonable sino imposible ante las circunstancias fácticas, el pretender someter a la autorización de la Asamblea Nacional la realización de cada una de dichas operaciones, aun cuando estén involucradas, por ejemplo, sociedades no domiciliadas en Venezuela u organismos multilaterales; *existen otras operaciones de crédito público que sí son generadoras de contratos de interés público nacional, y por tanto, de obligatorio control previo por parte de la Asamblea Nacional, como es el caso de aquellas operaciones en las que se acuerde el préstamo de recursos, con el consecuente endeudamiento para la Nación, o se acuerde el refinanciamiento de la deuda pública externa, entre otras.*⁹¹ [Resaltado nuestro]

Siendo esto así, cuando se hace referencia a la celebración de acuerdos de asistencia financiera con organismos internacionales de cooperación económica, lo que está en riesgo es la estabilidad económica futura del país, siendo fundamental que exista un reconocimiento político y jurídico para hacer respetar lo acordado.

No obstante lo anterior, debemos destacar que, en general, respecto de la celebración de contratos de interés público nacional no existe en el ordenamiento interno un desarrollo claro de sanciones en el supuesto de que la administración de turno desee incumplir lo que la administración anterior haya firmado con organismos internacionales de cooperación económica. En otras palabras, existe la probabilidad de que los acuerdos celebrados válidamente con tales organismos sean incumplidos por otros agentes políticos cuando ocupan posiciones de Gobierno, todo ello sin perjuicio, claro está, de la res-

91 Sentencia de Sala Constitucional nº 2241 del 24 de septiembre de 2002.

ponsabilidad internacional en la que puede incurrir el Estado por el incumplimiento de sus obligaciones.

En virtud de lo expuesto, pareciera razonable estudiar un esquema que además de reforzar los mecanismos institucionales dirigidos a asegurar el debido cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos, también prevea sanciones personales tanto de naturaleza, civil, administrativa e incluso penal, para aquellos decisores políticos que de manera irresponsable decidan dejar de honrar los compromisos asumidos. Sin embargo, es importante advertir que el problema de indisciplina fiscal en Venezuela es de carácter estructural, ya que no solo atañe a los centros de decisión política y su posible sanción, sino que comprende relaciones institucionales complejas con órganos como la Contraloría General de la República y la necesaria fiscalización del Parlamento sobre el Gobierno.

3. Régimen jurídico aplicable a los objetivos de política fiscal

3.1. Consideraciones generales sobre el declive del régimen jurídico fiscal

Como en otros tantos aspectos relacionados con el manejo institucional, es necesario señalar que la discrecionalidad, indisciplina y opacidad no siempre fueron las señas características del manejo fiscal en Venezuela. Lo cierto es que, durante las décadas de los años ochenta y noventa se intentó implementar un programa modernizador del Estado, con resultados dispares producto de la propia dinámica política de la época.⁹²

Sobre este particular, se puede señalar que este esfuerzo quedó evidenciado en las reformas normativas que se introdujeron para la época, o desde el punto de vista institucional en la instalación y dotación de organismos especializados en materia fiscal como lo fue en su momento la Oficina de Asesoría Económica Financiera del Congreso de la República.⁹³

Sin embargo, todo este esfuerzo se reversionó a partir de la asunción al poder del Gobierno liderado por el presidente Hugo Chávez, cuyo proyecto político exhibía como signo distintivo la expansión del gasto público.

92 Ver decisión gubernamental de elaborar el Programa de Modernización de la Administración Financiera del Estado en Decreto n° 570, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, n° 35.660, de 23-02-95, modificado por Decreto n° 2.695, publicado en la Gaceta Oficial n° 36.572, de 02-11-98.

93 Ver Gaceta oficial n° 36.022 del 15-8-1996 y n° 37.010 del 9-8-2000.

Así, comenzó un proceso de desconocimiento y/o desnaturalización de todo el régimen jurídico en materia fiscal, dejando sin efecto o —directamente— eliminando la mayoría de los mecanismos institucionales destinados al control fiscal. Ejemplo claro de este proceso de declive se encuentra en las distintas reformas efectuadas a la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público.

Autores como Sánchez (2016) han estudiado a profundidad el tema, haciendo el paralelismo entre los fines positivos que presuntamente defendían estos proyectos, sobre todo el del año 2000, con los resultados mayoritariamente negativos que terminaron teniendo las diversas reformas, entre ellas la realizada a través de la figura del Decreto-Ley en el año 2015. Al respecto concluye que:

[...] También vimos cómo tal intento de disciplinar la gestión fiscal en Venezuela mediante el establecimiento de una regulación discretamente apropiada, ha sido radicalmente disuelto no solo por el desconocimiento y la inobservancia de esa regulación, sino también por su progresiva reforma y sustitución por otra direccionada en sentido, marcadamente, alejado de los propósitos iniciales.

Todas las reformas de la ley, que a noviembre de 2014 suman 14, [...] estuvieron dirigidas a desmontar cada una de las reglas de disciplina fiscal que pretendió instituir la original Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. Así, el marco plurianual del presupuesto nunca ha sido establecido con carácter vinculante y ha quedado solo como un documento informativo; el reforzamiento del principio de la unidad del presupuesto ha sido abandonado y sustituido por un relajamiento de dicho principio, expresado ese relajamiento en la multiplicidad de fondo separados y de preasignaciones presupuestarias existentes; la discrecionalidad del presidente de la República en el manejo de los recursos públicos se ha reforzado; los límites del endeudamiento nunca han funcionado al punto de que la ley de endeudamiento anual ha sido groseramente burlada con la figura de las leyes de endeudamiento complementarias; la coordinación macroeconómica en las políticas fiscal, monetaria y cambiaria ha sido “dinamitada” por la absoluta pérdida de autonomía del Banco Central de Venezuela; y, en fin, los fondos para asegurar la estabilidad y sostenibilidad del gasto público no han funcionado por decisiones deliberadamente dirigidas a ello.

Igualmente, tal como señala el autor dentro del ámbito normativo, se pudo evidenciar el retroceso que supuso las reformas planteadas al Fondo de Estabi-

lización Macroeconómica⁹⁴ que, entre otras cosas, terminó por excluir de los aportes al fondo, los excedentes derivados de la renta petrolera, lo que derivó en la completa inoperatividad de este importante instrumento anticíclico.

Al respecto, vale la pena recordar que, durante la primera etapa de este milenio, el precio del petróleo a nivel internacional alcanzó unos máximos históricos, situando, por ejemplo, el precio promedio de la cesta de crudo venezolana para el año 2011 en USD 101,06 (Scrofina, 2012). Sin embargo, durante mucho tiempo el presupuesto en Venezuela era planificado a un precio por barril de petróleo hasta 40 dólares por debajo de su precio de mercado, usándose el excedente de manera indiscriminada mediante el empleo de fondos paralelos como el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN). En este sentido, es a partir del año 2005 que el Ejecutivo Nacional ordena la creación del Fondo de Desarrollo Nacional, cuyo capital se constituía por el excedente obtenido en renta petrolera de acuerdo con el precio fijado en la Ley de Presupuesto de ese año. Si bien se pudiera pensar que sería un indicador positivo, en donde se pudiera ahorrar para los momentos de contracción, la práctica fue que no hubo un control sobre este excedente, siendo esta una causa de la actual crisis económica y fiscal.

En paralelo a esto, a través de una reforma a la Ley Orgánica del Banco Central de Venezuela, se determinó la transferencia del excedente de las reservas internacionales como mecanismo para capitalizar el referido fondo.

Al respecto, el Decreto de Ley Orgánica del BCV indica lo siguiente:

Artículo 125: [...] El Banco Central de Venezuela, tomando en consideración la estimación del nivel adecuado de reservas internacionales operativas que hubiere fijado el Directorio de conformidad con el artículo 87 del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, el promedio de las mismas observado en el período, así como su evolución proyectada para el siguiente lapso, transferirá al Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN), si fuere el caso, el excedente correspondiente, a objeto de que sea destinado al financiamiento de proyectos de inversión en la economía real, la educación y la salud, el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública, y para la atención de situaciones especiales y estratégicas.

Tomando en cuenta lo anteriormente explicado es posible concluir que ni la Ley de Presupuesto y ni la Ley de Endeudamiento, configuran actualmente un límite real a la discrecionalidad del Ejecutivo sobre las finanzas públicas,

94 Ver Decreto Oficial n° 5.796 con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Creación del Fondo de Estabilización Macroeconómica.

tal cual se evidencia en el Decreto de Ley Orgánica para la Administración Financiera del Sector Público, en donde se le han otorgado al Presidente de la República una serie de competencias que le permiten por ejemplo celebrar créditos adicionales no sometidos a control fiscal. Al respecto, el artículo 50 de la ley, en su segundo aparte señala que “Los créditos adicionales al presupuesto de egresos que hayan de financiarse con recursos provenientes de operaciones de crédito público serán decretados por el Poder Ejecutivo, con la sola autorización contenida en la correspondiente ley de endeudamiento”.

Básicamente esta disposición faculta al Presidente de la República a utilizar los recursos obtenidos a través de la emisión de deuda sin necesidad de acudir al Poder Legislativo a los fines de que este realice su función contralora, permitiendo entonces que el Ejecutivo Nacional pueda tomar créditos extraordinarios, contribuyendo a un clima general de imprevisibilidad e indisciplina fiscal.

En este sentido, el marco general de debilitamiento institucional llegó hasta el punto de afectar el principio de representación democrática en materia presupuestaria, al derivar primero al TSJ⁹⁵ y luego a la ANC las leyes de presupuesto y endeudamiento. Lo que además de suponer una clara violación a la Constitución y su régimen democrático, exacerbó la falta de información pública en materia fiscal. (Moreno, M y Sosa, S 2019)

Finalmente, otro aspecto a valorar en este declive institucional ha sido el surgimiento e imposición de diversas estructuras políticas paralelas a los órganos constitucionalmente constituidos. Como ejemplo de ello podemos mencionar a la propia Asamblea Nacional Constituyente; a los denominados como protectorados regionales en aquellos lugares en donde el control de la gobernación respectiva ha recaído democráticamente en algún grupo de oposición; o en las estructuras del denominado como Poder Popular, los cuales lejos de ser vehículos para la participación democrática y plural de la ciudadanía, se han convertido en órganos subordinados al Ejecutivo Nacional,⁹⁶ que además requieren de recursos fiscales para su funcionamiento.

3.2. Objetivo fiscal de sostenibilidad de las finanzas públicas

La deuda pública es aquella que contrae el Estado, con inversores particulares o institucionales, contraídas por este mismo o a través de sus agentes financieros, tanto a nivel nacional como a nivel internacional. La deuda pública es sostenible cuando los ingresos públicos que se esperan obtener en el futuro son suficientes para hacer frente al pago del servicio y del principal de la deuda actual.

De forma más técnica, se entiende que la deuda pública es sostenible cuando los ingresos públicos que se esperan obtener en el futuro son suficientes para hacer frente al pago del servicio y del principal de la deuda actual. Desde un punto de vista más práctico, se entiende que esta condición se cumple si la deuda pública no crece indefinidamente y se mantiene, en porcentaje del PIB, por debajo de un umbral determinado racionalmente (por ejemplo, el compromiso asumido en el Pacto de estabilidad y crecimiento del 60 % del PIB en cada país de la Unión Europea). (Wolters Kluwer. s.f.)

En cuanto al objetivo fiscal de sostenibilidad del endeudamiento público, el mismo se encuentra contemplado en el artículo 312 de la Constitución, donde se expresa que el límite del endeudamiento será fijado por ley tomando en cuenta el tamaño de la economía. Esta ley debe ser presentada juntamente con la ley de presupuesto a la Asamblea Nacional.

Artículo 312. La ley fijará límites al endeudamiento público de acuerdo con un nivel prudente en relación con el tamaño de la economía, la inversión reproductiva y la capacidad de generar ingresos para cubrir el servicio de la deuda pública. Las operaciones de crédito público requerirán, para su validez, una ley especial que las autorice, salvo las excepciones que establezca la ley orgánica. La ley especial indicará las modalidades de las operaciones y autorizará los créditos presupuestarios correspondientes en la respectiva ley de presupuesto.

La ley especial de endeudamiento anual será presentada a la Asamblea Nacional juntamente con la Ley de Presupuesto.

El Estado no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por órganos legítimos del Poder Nacional, de acuerdo con la ley.

La referida disposición jurídica exige destacar varios aspectos. En primer lugar, hace referencia a la reserva de ley constitucionalmente establecida para la determinación de los límites al endeudamiento público, lo que coloca en la esfera del Poder Legislativo Nacional la regulación en torno a tan importante

tema, lo cual, además tiene incidencia en los límites y rol que debe atribuirse al Ejecutivo Nacional como al Consejo Independiente de Política Fiscal en esta materia.

En segundo lugar, se explica que el Estado no reconocerá obligaciones contraídas por otros órganos distintos a los legítimos del Poder Nacional, lo que a efectos de nuestro sistema de Gobierno comprende al Gobierno Central y a la Asamblea Nacional, limitando sensiblemente quiénes son los únicos que pueden contraer obligaciones válidamente reconocidas por la República.

Esto es de suma importancia porque la regla fiscal que se propone implementar conlleva la determinación económicamente racional de límites cuantitativos al monto de la deuda sobre el PIB, todo ello de acuerdo con el espíritu la Constitución de restringir el nivel de discrecionalidad política, en especial del Poder Ejecutivo.

Al respecto, vale la pena destacar cómo el constituyente del año 1999 contempló una aproximación a la planificación económica-fiscal a mediano plazo a través del denominado Marco Plurianual del Presupuesto, el cual está dirigido, entre otras cosas, a crear proyecciones y políticas fiscales sostenibles a largo plazo.

Dicho Marco Plurianual del Presupuesto, consagrado constitucionalmente, debe ser diseñado por el Poder Ejecutivo juntamente con el Banco Central de Venezuela, siendo esta planificación un instrumento obligatorio a la hora de configurar la Ley de Presupuesto o la Ley de Endeudamiento Público. Sin embargo, la realidad es que no se ha cumplido con dicha planificación, al respecto se pronuncia Sánchez (2016):

Dicho todo de otra manera, la pretensión de establecer la figura del marco plurianual del presupuesto, que es un mandato constitucional al que quiso atender la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2000 para disciplinar la administración económico-financiera del Sector Público, luego de 15 largos años, ahora prolongados indefinidamente, no se ha podido concretar. Es decir, no ha podido lograrse que el Ejecutivo nacional se comprometa formalmente a cumplir la elemental regla del equilibrio ordinario: que los ingresos ordinarios sean suficientes para cubrir los gastos ordinarios.

Por otro lado, en lo relativo al endeudamiento público, nuestro ordenamiento jurídico hace referencia a dos instrumentos normativos claves, los cuales son: el Decreto de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público y la Ley de Endeudamiento.

En el primero de los referidos instrumentos, esto es, en el Decreto de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, se organiza el sistema de crédito público de la Nación, delegando en la Oficina Nacional de Crédito Público como órgano desconcentrado del Ministerio del Poder Popular para la Economía y Finanzas, todo lo relativo a las políticas de endeudamiento, como por ejemplo la emisión y colocación de títulos valores, la refinanciación de la deuda pública, el financiamiento de obras, entre otros. Aquí es importante resaltar, tal como se señaló anteriormente, que una materia de tal trascendencia debe estar sometida a la reserva legal formal y no debió regularse mediante un Decreto-Ley.

Sobre la Ley Especial de Endeudamiento Público, se trata de una ley que se presenta de manera anual ante la Asamblea Nacional, la cual deberá contener el monto máximo de las operaciones de crédito público a realizarse durante el ejercicio económico financiero respectivo por la República, el monto máximo de endeudamiento neto que podrá contraer durante ese ejercicio así como el monto máximo en letras del Tesoro, que podrán estar en circulación al cierre del respectivo ejercicio, debiendo pronunciarse adecuadamente el Banco Central, sobre su impacto económico y fiscal.

Dicha Ley debe ser presentada simultáneamente con la Ley de Presupuestos y deberá tomar en consideración el Marco Plurianual de Presupuesto a los fines de determinar los montos máximos a los cuales este hace referencia, atendiendo además los ingresos fiscales previstos para el año, las exigencias del servicio de la deuda existente, el producto interno bruto, el ingreso de exportaciones y aquellos índices macroeconómicos elaborados por el Banco Central de Venezuela u otros organismos especializados, que permitan medir la capacidad económica del país para atender las obligaciones de la deuda pública, lo cual, en teoría, generaría un presupuesto anual ajustado a la realidad económica del país.

Básicamente, esta ley está dirigida a constituir un límite a la discrecionalidad del Ejecutivo Nacional en cuanto al gasto público que puede generarse anualmente y además promueve, el ajuste y sujeción de los gastos que contrae la República con respecto al dinero que ingresa a esta.

Sin embargo, la realidad es que en Venezuela la Ley de Presupuesto es ineficaz, dado por un lado a los problemas institucionales que presenta la Asamblea Nacional y que afectan sus funciones de control, y por cuanto el Ejecutivo Nacional asumió en la práctica una autoridad ilimitada, pudiendo reprogramar y adquirir créditos adicionales a los montos establecidos en la

ley, dejando pues sin eficacia jurídica las limitaciones establecidas en la Ley Especial de Endeudamiento. Adicionalmente, y como se señaló antes, las proyecciones bajo las cuales se definen los montos, no pueden ser auditadas de forma independiente pues, desde hace varios años los fundamentos del Marco Plurianual de Presupuesto se desconocen.

En este orden de ideas, el tema de la indisciplina fiscal se ve reflejada en el uso indiscriminado de la figura de créditos adicionales, que no solo compete al proceso de endeudamiento. En la bonanza petrolera, el Gobierno pudo disponer de ingresos ordinarios no presupuestados, que le permitió explotar al máximo el expediente de los créditos adicionales.

Asimismo, otro ejemplo destacable es la Ley Especial de Endeudamiento que fue presentada, inconstitucionalmente, por ante la Asamblea Nacional Constituyente en fecha 18 de diciembre de 2018 según consta de Gaceta Oficial n° 6.417 de fecha 20 de diciembre de 2018. Dicha Ley contemplaba una serie de montos dirigidos a financiar diferentes proyectos y actuaciones de la República por un monto aproximado de un billón quinientos veintinueve mil millones setecientos ochenta millones cuatrocientos cincuenta y siete mil ciento diecisiete bolívares soberanos (Bs.S. 1.529.780.457.117).

Además, en fecha 14 de agosto de 2019 se dicta la Ley Complementaria n° 2 de Ley Especial de Endeudamiento que autoriza la emisión de la cantidad de 36 billones de bolívares soberanos en deuda pública (Bs.S. 36.000.000.000.000,00).

Aunado a ello, para este año 2020, la Asamblea Nacional Constituyente aprobó en fecha 16 de diciembre de 2019, Gaceta Oficial n° 41.782 la Ley de Presupuesto Nacional y la Ley de Endeudamiento Público. No obstante, para el momento de la preparación de este reporte, no había tenido lugar la publicación del cuerpo normativo de ambas leyes, siendo de total desconocimiento el contenido de estas y, por ende, las cifras actuales en lo que respecta al presupuesto de la nación y el gasto público para este año 2020.

3.3. Objetivo fiscal de estabilización y disciplina fiscal

El fondo de estabilización es un mecanismo ideado para dar respuesta a los cambios económicos bruscos mediante el ahorro de recursos en los períodos de bonanza para ser destinados como gasto público en períodos económicos negativos. Se trata normalmente de fondos de reserva asociados al precio de los principales productos de exportación que facilitan la política fiscal y hace más transparente la implementación de las políticas públicas contracíclicas.

Es decir, son mecanismos compensatorios que permiten ahorrar los ingresos transitorios y abundantes durante los períodos de auge (o de elevados precios de las materias primas) y luego utilizarlos para financiar los gastos en tiempos de crisis (Kacef, Jiménez, 2009).

En esencia, el Fondo de Estabilización Fiscal forma parte de la determinación de la regla fiscal, y se concibe más como un instrumento de estabilización de las cuentas fiscales que de los agregados macroeconómicos (PIB, mercado monetario, sector externo etc.) (Moreno, Sosa, Zambrano, 2019, p. 11).

El objetivo de estabilización y disciplina en el ingreso-gasto puede evidenciarse en el artículo 321 de la Carta Magna. En efecto, en él se dispone que mediante ley se establecerá un fondo de estabilización macroeconómica, que estará destinado a asegurar la estabilidad de los gastos en los que incurra el Estado en todos sus niveles ante la variación de sus ingresos.

Artículo 321. Se establecerá por ley un fondo de estabilización macroeconómica destinado a garantizar la estabilidad de los gastos del Estado en los niveles nacional, regional y municipal, ante las fluctuaciones de los ingresos ordinarios. Las reglas de funcionamiento del fondo tendrán como principios básicos la eficiencia, equidad y no discriminación entre las entidades públicas que aporten recursos al mismo.

Esto con el objetivo igualmente de establecer límites sobre el gasto total, esta ley puede representar una guía operativa clara si es ejecutada de una manera correcta. En todo caso, es importante destacar que las reglas de funcionamiento del fondo deben regirse por los principios de equidad, eficiencia y la no discriminación en relación con las entidades públicas que aporten recursos al mismo. Al respecto será señalado posteriormente las implicaciones en cuanto a la aplicación de la RF relacionada con el Fondo de Estabilización Fiscal.

Actualmente, en Venezuela está vigente el Decreto Ley de Reforma Parcial de la Ley que crea el Fondo para la Estabilización Macroeconómica. Como hemos señalado antes, la idea fundamental de los fondos de estabilización es servir como un medio de ahorro para la economía de cualquier país, especialmente en una economía como la venezolana, la cual depende en gran medida de la renta petrolera. Sin embargo, el decreto ley dictado cambia la naturaleza de este, comenzando por el hecho de que excluye los aportes de PDVSA, lo que limita sensiblemente su capacidad de captar y servir para el ahorro de fondos.

Así las cosas, el principal aporte al fondo se haría en función a los superávits fiscales no petroleros, que en la práctica resultan inexistentes, lo cual hace pensar que este diseño buscaba precisamente dejar sin recursos al fondo de estabilización, eliminando de esta manera la fundamentación original de un fondo de estabilización dirigido a corregir el impacto cíclico de los ingresos petroleros sobre el diseño de las políticas fiscales.

Igualmente, es necesario advertir como problema la proliferación de fondos paralelos de inversión, como el Fondo de Desarrollo Económico y Social o el Fondo de Desarrollo Nacional, a los cuales se han ido desviando los recursos extraordinarios que deberían haber sido objeto del Fondo de Estabilización.

Al respecto es importante destacar que existen diferencias entre los fondos de estabilización y los fondos de inversión como lo pudiera ser el Fondo Conjunto chino-venezolano, en este sentido se señala:

En cuanto a los fondos soberanos, hay acuerdo en que son instrumentos que pueden ayudar en los países exportadores de materias primas, en sus esfuerzos de suavizamiento de los gastos y reducir la prociclicidad de la política fiscal (fondos de estabilización) y como mecanismo para facilitar las transferencias intergeneracionales (fondos de ahorro), siempre y cuando estén bien definidos, la gerencia descansa en criterios técnicos y financieros, y tengan un amplio respaldo político. Sin embargo, estos requisitos suelen ser bastante exigentes para los países con instituciones débiles. (Mirzoev & Zhu, 2019; Davis, Ossowski, & Fedelino, 2012)

Ahora bien, si analizamos el escenario venezolano, resulta que tenemos una economía completamente vulnerable ante un ciclo económico regresivo, en virtud de que no hay ahorro alguno de los ingresos extraordinarios derivados de la renta petrolera en época de bonanza. Adicionalmente, la creación de todos estos fondos paralelos carece de un claro marco normativo que los regule, de allí que PDVSA realice aportes al FONDEN, que el Fondo Chino sea administrado por el BANDES, o que no exista el debido control y auditoría, generando riesgos en la gestión e ineficiencia en la asignación de los recursos.

3.4. Objetivo fiscal de distribución intergeneracional de recursos

La distribución intergeneracional se entiende como un compromiso de nuestra sociedad con su propio futuro, a través de la distribución y asistencia recíproca entre generaciones a fin de poder costear la seguridad social.

En un Estado social suele ser responsabilidad del Estado canalizar la distribución de recursos entre generaciones, siendo este uno de los aspectos más importantes para la mejora de la cohesión social. Esta responsabilidad en algunos casos exclusiva y en otros compartida con el sector privado, se ve reflejada en los programas de pensiones, que pueden ser de carácter contributivo (financiación con las aportaciones únicas de los trabajadores en activo), sistemas mixtos (mezcla de aportaciones obligatorias de los trabajadores en activo y privados, con incentivos) o no contributivos cuando el Estado asume el costo de la asignación con cargo a los presupuestos.

El objetivo fiscal que se persigue en este caso consiste en honrar de forma sostenible los compromisos previsionales asumidos por el Estado como parte de su política de cohesión social, sin que esto suponga una carga económica imposible de sostener en el tiempo.

En el texto constitucional, esta regla se ve reflejada en el artículo 86, donde no solo se habla de las pensiones, sino que se comprende cómo seguridad social en un sentido amplio, integral y de financiamiento solidario, donde se incluye salud, prestación dineraria, vivienda y otras circunstancias de previsión social.

Artículo 86. Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social. El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas. La ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección. Los recursos financieros de la seguridad social no podrán ser destinados a otros fines. Las cotizaciones obligatorias que realicen los trabajadores y las trabajadoras para cubrir los servicios médicos y asistenciales y demás beneficios de la seguridad social podrán ser administrados solo con fines sociales bajo la rectoría del Estado. Los remanentes netos del capital destinado a la salud, la educación y la seguridad social se acumularán a los fines de su distribución y contribución en esos servicios. El sistema de seguridad social será regulado por una ley orgánica especial.

En este artículo, se puede observar como la seguridad social constituye un servicio público de carácter no lucrativo, el cual el Estado tiene la obligación de brindar a través de un sistema universal, integral, de financiamiento solida-

rio, unitario, eficiente y participativo y señala que sus contribuciones pueden ser de manera directa o indirecta. Igualmente, dispone que la ausencia de capacidad contributiva no excluye a las personas de contar con dicha prestación.

Igualmente, especifica que los recursos no podrán ser destinados para otros fines, así como las contribuciones hechas por los usuarios solo deberán ser administrados con fines de seguridad social por el Estado, así que la misma Constitución fija una especie de blindaje económico a la seguridad social con respecto al presupuesto.

Con respecto a su desarrollo legislativo, como bien lo expone la Constitución, existe la Ley Orgánica del Sistema para la Seguridad Social, en la misma se define cómo será el funcionamiento y en especial el financiamiento de este. La seguridad social en Venezuela comprende al sistema prestacional de salud; previsión social y al de vivienda y hábitat.

Por ello, al aplicar cualquier consideración en torno a reglas fiscales, se deben garantizar los recursos que se designen para tal fin, es por esto por lo que los montos para el desarrollo de la seguridad social constituyen una limitante al Gobierno central.

Actualmente la Ley Orgánica del Sistema para la Seguridad Social, establece en su artículo 33 lo siguiente:

Patrimonio y Fuentes de Ingreso. Los recursos para el funcionamiento de la Superintendencia de Seguridad Social provendrán de las fuentes siguientes: aportes fiscales que se asignen del presupuesto del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de planificación y finanzas, donaciones, legados, aportes, subvenciones y demás liberalidades que reciba de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, y por los demás bienes o ingresos que obtenga por cualquier título. La administración de estos recursos estará regida por una regla de severidad del gasto.⁹⁷

3.5. Objetivo fiscal de descentralización y distribución interterritorial de recursos

La descentralización, según Naranjo, V. (2000), se entiende como el traslado de la titularidad de las competencias administrativas a autoridades regionales o locales, procurando una mayor autonomía y cohesión territorial, a través de inversión de recursos, prestación de servicios públicos o infraestructura; esto

97 Ley Orgánica del Sistema para la Seguridad Social. Gaceta Oficial nº 39.912 del 30 de abril de 2012

con el objetivo de lograr una mayor intermediación y eficacia en la atención de las necesidades de la comunidad.

Aunque no es materia de este informe ahondar en los tipos de descentralización, debemos especificar que existe la descentralización territorial, la descentralización funcional o por servicio que es la autonomía otorgada a determinadas personas jurídicas o entes políticos administrativos en la prestación de servicios administrativos.

En cuanto a la regulación constitucional actual, la misma se encuentra en el artículo 167 n° 4, el cual regula los ingresos de los Estados. Especialmente relevante resulta el n° 4 en donde se regula el denominado situado constitucional:

Artículo 167. Son ingresos de los Estados.

4. Los recursos que les correspondan por concepto de situado constitucional. El situado es una partida equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, la cual se distribuirá entre los Estados y el Distrito Capital en la forma siguiente: un treinta por ciento de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades.

En cada ejercicio fiscal, los Estados destinarán a la inversión un mínimo del cincuenta por ciento del monto que les corresponda por concepto de situado. A los Municipios de cada Estado les corresponderá, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del veinte por ciento del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado.

En caso de variaciones de los ingresos del Fisco Nacional que impongan una modificación del Presupuesto Nacional, se efectuará un reajuste proporcional del situado.

La ley establecerá los principios, normas y procedimientos que propendan a garantizar el uso correcto y eficiente de los recursos provenientes del situado constitucional y de la participación municipal en el mismo.

Este artículo detalla los ingresos de los estados, entre los cuales se encuentra el denominado situado constitucional, que consiste en una partida equivalente a un máximo del 20% del total de ingresos ordinarios estimados por el fisco nacional que se distribuirá entre los Estados y el Distrito Capital de maneras muy específicas, empleando criterios como el número de la población.

También regula que los estados y municipios deben destinar un porcentaje a la inversión por concepto de situado, con el fin de que parte de los recursos

sean afectados a la realización de obras de desarrollo regional o local y no sean absorbidos en meros gastos de funcionamiento de dichas entidades.

Que la Constitución sea tan específica en cuanto a la regulación del situado constitucional puede deberse al espíritu del constituyente de eliminar cualquier tipo de discrecionalidad del Ejecutivo nacional en cuanto a los porcentajes y la destinación de los fondos destinados a la distribución interterritorial de recursos públicos.

Igualmente, en el último párrafo se señala que la ley establecerá los principios, normas y procedimientos que garanticen el uso correcto y eficiente de los recursos provenientes del situado y de la participación municipal en él. Aunque el texto fundamental es tan específico en cuando al situado, deja al poder de configuración propio de la ley toda la parte operativa de este.

En clara sintonía con principios que propugna la Constitución Nacional como lo son la entrega de competencias por parte del Poder Público Nacional a los estados y municipios, el federalismo, la distribución interterritorial, entre otros; nuestro ordenamiento jurídico contiene dos cuerpos normativos importantes en esta materia como lo son la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

En cuanto a la descentralización, es importante señalar que la propia Constitución en su artículo 185 señala que el Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias. Sin embargo, es a través de la ley que se desarrollan sus competencias.

Dicha ley, la cual recibe el tratamiento de orgánica, define la estructura del CFG, pero principalmente se dedica a definir sus competencias tales como son la transmisión de competencias y servicios del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Con respecto a la distribución interterritorial debe decirse que este se materializa principalmente, a nivel legal, a través de la misma Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y su reglamento, con el Fondo de Compensación Interterritorial.

El Fondo de Compensación Interterritorial (en adelante FCI), es un fondo creado con la finalidad de inversiones públicas en aras de promover el desarrollo de las regiones político-territoriales menos favorecidas, la realización de obras públicas y otros gastos de inversión.

El principio de distribución interterritorial se materializa en cuanto a los ingresos, pues son los Estados cuyos ingresos se consideran significativos, son quienes realizan la mayor contribución al fondo fomentando de esta manera la convergencia económica entre las distintas regiones.

Por otro lado, quien desarrolla el punto ampliamente es la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público quien en su artículo 1 define su objeto como:

La presente Ley tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa, delimitar competencias entre el Poder Nacional y los Estados, determinar las funciones de los Gobernadores o las Gobernadoras como agentes del Ejecutivo Nacional, determinar las fuentes de ingresos de los Estados, coordinar los planes anuales de inversión de las Entidades Federales con los que realice el Ejecutivo Nacional en ellas y facilitar la transferencia de la prestación de los servicios del Poder Nacional a los Estados.⁹⁸

La misma ley, más adelante, en su artículo 3, define las competencias exclusivas de los Estados. Sin perjuicio de ello, a los fines de la presente investigación, resultan relevantes los numerales 2 y 3, los cuales hacen referencia a lo atinente al manejo de los recursos recibidos en concepto de Situado Constitucional y sobre el crédito público.

Artículo 3.2: La administración de sus bienes y la inversión del Situado Constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y esta Ley.

Artículo 3.3: El uso del Crédito Público, con las limitaciones y requisitos que establezcan las leyes nacionales.

Sin embargo, para la efectiva transferencia de las competencias se requiere que el Consejo Legislativo dicte una Ley Especial en la materia transferida para obtener dicha competencia.

Es importante señalar que a pesar de que la Constitución ha hecho el máximo esfuerzo en garantizar la transferencia de competencias, promoviendo así la descentralización, las políticas públicas desde hace varios años han ido dirigidas a concentrar en el Poder Nacional la mayoría de las competencias.

98 Art. 1. Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

4. Impacto jurídico de las reglas fiscales y otras innovaciones institucionales

4.1. Reforma al marco jurídico como consecuencia de la incorporación de reglas fiscales

Tal como se detalló en el apartado referido a la naturaleza de las normas constitucionales en Venezuela, estas delegan en un desarrollo legislativo posterior la mayor parte de la regulación relativa al sistema fiscal venezolano.

Lo anterior se traduce en que la Asamblea Nacional como representante de la voluntad general, posee un poder amplio y suficiente de configuración normativa para abordar las reformas legales necesarias en materia de reglas fiscales, siempre y cuando se respete el marco y los principios fundamentales establecidos en la Constitución. Es por esto por lo que, con base en el análisis de las normas legales precedentes, se propone:

(i) Abordar la reforma de la LOAFSP. Al respecto, la reforma de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) constituye un elemento clave de la propuesta, en tanto que es necesario por un lado revertir las perniciosas reformas realizadas recientemente, con el objeto de recuperar su naturaleza de control sobre la discrecionalidad de la política fiscal de Poder Ejecutivo, revirtiendo los cambios introducidos en los últimos años, en torno a los supuestos de flexibilidad contable, reasignación de recursos y rectificaciones excesivas de partidas presupuestarias, al mismo tiempo que se incorporan las más recientes consideraciones relativas a la limitación de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo contenidas en reglas fiscales.

En este sentido, es necesario promover la recopilación, integración, análisis metodológico y publicación periódica de toda la data correspondiente a la materia fiscal, con especial énfasis a la relativa al monto y naturaleza de la deuda pública, así como de los demás compromisos asumidos por la República y su incidencia en la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.

(ii) Con relación a la propuesta de un Fondo de Estabilización Fiscal, es necesario realizar ciertos comentarios. Como se dijo anteriormente, la Constitución establece la creación del Fondo de Estabilización Macroeconómica, cuya finalidad es la estabilidad de los gastos a nivel municipal, estatal y nacional, siendo esto distinto a la naturaleza del Fondo de Estabilización Fiscal.

La RF antes señalada tiene como objetivo principal acumular los ingresos petroleros extraordinarios, con la finalidad de financiar los gastos del Gobierno Central cuando exista reducción del precio del petróleo. En este sentido

los autores Miquilena, L, Moreno, M; Sosa, S; Zambrano, L. (2019), señalan lo siguiente:

El FEF constituye el principal instrumento para tratar de estabilizar el gasto fiscal. Este fondo recibiría aportes resultantes de los ingresos externos extraordinarios de origen petrolero. Se consideran ingresos petroleros extraordinarios aquellos que se generan cuando el precio petrolero de mercado se incrementa con respecto a su valor de largo plazo.

Dicho lo anterior, existen aparentes diferencias en cuanto a la regulación actual a nivel constitucional y legal del Fondo de Estabilización Macroeconómica frente a la propuesta de un Fondo de Estabilización Fiscal. En consecuencia, la implementación de esta reforma pudiera requerir una enmienda constitucional sobre el artículo 321 en cuanto a la naturaleza del Fondo allí señalado, complementada a su vez, con la reforma a la Ley del Fondo de Estabilización Macroeconómica.

Sin embargo, acudiendo a las técnicas de interpretación constitucional, sería posible admitir el contenido material de la reforma propuesta, sin necesidad de modificar la constitución. En este sentido, desde un punto de vista axiológico, los valores de disciplina, racionalidad y sostenibilidad fiscal que inspiran la norma jurídica del fondo de estabilización macroeconómica pudieran ser perfectamente satisfechos con la creación, mediante ley orgánica, del fondo de estabilización fiscal.

Ahora bien, tal como lo hemos explicado, es evidente que, al hacer referencia al Fondo de Estabilización Fiscal, debería darse un profundo debate en torno a la designación de sus responsables, procurando la participación tanto del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y de la sociedad civil organizada.

(iii) Asimismo, se propone recuperar desde el punto de vista institucional el diseño y difusión de los marcos plurianuales de política presupuestaria, así como su carácter vinculante, todo ello con el fin de generar ámbitos de autorregulación y corresponsabilidad entre el ejercicio de la acción de Gobierno y los actores sociales.

(iv) Del mismo modo, se debe retomar la deliberación y control por parte del Poder Legislativo respecto de los aspectos que le son inherentes en materia de formulación de la política fiscal.

(v) Igualmente, es posible evaluar la posibilidad de prohibir, a través del sistema jurídico, incluso sujeto a sanciones, la apreciación y aprobación de la Ley de Presupuesto, la Ley de Endeudamiento o cualquier otro instrumento

jurídico contentivo de obligaciones de naturaleza fiscal por órganos distintos a la Asamblea Nacional, tal como está establecido en la propia Constitución.

(vi) Debe fomentarse la conformación de un gran pacto de Estado entre los interlocutores sociales a fin de determinar objetivamente las necesidades del sistema de seguridad social y los mecanismos para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas, así como su sostenibilidad económico-financiera en el tiempo.

De conformidad a lo anterior, es claro que contamos con una Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social lo suficientemente amplia, siendo indispensable definir cuáles serán los gastos fiscales no discrecionales. Si bien la propuesta contenida en el informe económico hace referencia al 6% anual del PIB, pudiera pensarse que dependiendo de la relación ingresos/gastos, este porcentaje varíe, a partir de la proyección que se dispone hasta el 2026 (Miquilena, L, Moreno, M; Sosa, S; Zambrano, L. 2019).

Ahora bien, en este punto vale la pena recordar lo establecido en el artículo 311 de la CRBV,⁹⁹ que establece los principios que deberán regir la política fiscal introduciendo la Regla de Equilibrio, según la cual, los ingresos ordinarios no podrán ser menor a los gastos ordinarios, añadiendo que los ingresos por los recursos tales como el petróleo serán destinados a financiar la inversión productiva, salud y educación.

Ante esta situación, jurídicamente existen dos interpretaciones posibles, en primer lugar, que la expresión “*ingresos ordinarios*” definida en el artículo 311 de la Constitución, debe ser interpretada gramaticalmente de acuerdo con su sentido estrictamente económico, por lo tanto, no sería posible de acuerdo con la Constitución venezolana emplear la categoría económica Ingresos Estructurales sin mediar un cambio constitucional el cual pudiera hacerse a través del procedimiento de enmienda.

99 “La gestión fiscal estará regida y será ejecutada con base en principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal. Esta se equilibrará en el marco plurianual del presupuesto, de manera que los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios. El Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional, para su sanción legal un marco plurianual para la formulación presupuestaria que establezca los límites máximos de gasto y endeudamiento que hayan de contemplarse en los presupuestos nacionales. La ley establecerá las características de este marco, los requisitos para su modificación y los términos de su cumplimiento. El ingreso que se genere por la explotación de la riqueza del subsuelo y los minerales, en general, propenderá a financiar la inversión real productiva, la educación y la salud. Los principios y disposiciones establecidos para la administración económica y financiera nacional, regularán la de los Estados y Municipios en cuanto sean aplicables”.

No obstante lo anterior, acudiendo a la forma de interpretación sistemática del texto constitucional, la cual consiste en interpretar el texto constitucional como un sistema lógico y coherente de disposiciones normativas, se abre una segunda vía de interpretación, la cual permitiría emplear dentro de la regla fiscal el concepto de “*Ingresos Estructurales*” a través de un desarrollo legislativo posterior.

La anterior afirmación se justifica sobre la idea de que el constituyente, a la hora de redactar lo relativo a la regla de equilibrio¹⁰⁰ basada en la relación de ingresos y gastos ordinarios, empleó dichos términos desde una perspectiva jurídica y no propiamente económica, con lo cual, el término ingresos ordinarios supondría una categoría genérica dentro de la cual pudiera ser comprendido el término “*ingresos estructurales*”.

Dicho lo anterior, sería posible interpretar teleológicamente, que el fin perseguido por la norma contenida en el artículo 311 pudiera ser alcanzado a través de la regla fiscal propuesta, sin necesidad de modificar el texto constitucional. Asumiendo como premisa que la regla de equilibrio presupuestario que está en la Constitución es más flexible que la noción estrictamente económica de *balance estructural* propuesta.

Es de suma importancia que a los fines de darle fortaleza a la regla de equilibrio se defina específicamente cómo y en cuáles áreas ha de hacerse la inversión pues el éxito de este sistema de refinanciación y reestructuración de la deuda depende en gran medida de la renta generada por esas inversiones y su impacto en el crecimiento del PIB; razón por la cual es necesario estudiar con detalle la viabilidad de las inversiones que pueden realizarse en empresas del sector público y por los entes descentralizados.

Con la propuesta presentada se busca mantener la Sostenibilidad Fiscal, la cual también forma parte del equilibrio fiscal que contempla la Constitución, así como la Distribución Intergeneracional e Interterritorial de recursos mediante la Función de Reacción Fiscal y finalmente establecer el Fondo de Estabilización Fiscal a fin de ser empleados cuando sea necesario.

4.2. Los Consejos Fiscales Independientes

La consagración de reglas fiscales en disposiciones de rango legal o constitucional —con su consecuente rigidez relativa en lo que respecta a su posibilidad de modificación y su carácter condicionante de otras disposiciones legales de menor jerarquía dentro del ordenamiento jurídico— demuestra muy bien

100 Artículo 311 CRBV.

la importancia que han adquirido para los Estados los problemas relativos al desbalance en la relación ingreso-gasto público.¹⁰¹

No obstante lo anterior, cabe advertir que, tal como ha señalado la doctrina, “la existencia de una regla fiscal no asegura una conducción responsable en política fiscal y la experiencia internacional da cuenta de aquello” (González y Riquelme, 2019, p. 145). En otras palabras, a pesar de que se establezcan reglas fiscales en el ordenamiento jurídico, incluso con rango constitucional, es posible y probable que las autoridades encargadas de la ejecución de las políticas fiscales y presupuestarias, se desvíen de las “políticas óptimas” incurriendo en lo que se denomina “sesgos políticos” (Vega, Chamorro y Acevedo, 2017, p. 7).

Según explican Vega, Chamorro y Acevedo (2017), los principales sesgos de política fiscal en los que pueden incurrir las autoridades del Gobierno encargadas de la dirección financiera del Estado, serían los relativos a:

- i. la prociclicidad de la política fiscal en tiempos de bonanza, y
- ii. la generación de déficits fiscales excesivos que pueden implicar incrementos insostenibles de la deuda pública. En este último orden de ideas, se ha señalado que, por ejemplo, los Gobiernos con tendencia populista y con marcados objetivos electorales, propenden o efectivamente gastan en exceso comprometiendo las reservas o ahorros del Estado o endeudándolo en forma excesiva e insostenible (González y Riquelme, 2019, p. 131).

Lo expuesto hasta ahora, pareciera indicar que, tal como advierte Grünwald (2018), si bien se asume que la disciplina fiscal del Estado “es un factor esencial para que un país cuente con una base macroeconómica sólida y saludable [...] [s]in embargo, los países suelen indisciplinarse de todas formas. Esto, porque durante períodos de altos ingresos, sumado a presiones de diversos grupos por incrementos de gasto, se hace atractiva la adquisición creciente de compromisos fiscales” (Grünwald, 2018, p. 9).¹⁰² Incluso, advierte que los

101 Siguiendo a Grünwald (2018), es oportuno traer a colación que la noción de gasto público comprende cinco categorías: (i) Consumo de Gobierno (gasto de funcionamiento de los organismos públicos), (ii) Gastos Programáticos (derivados de los programas del Gobierno), (iii) Inversión del Gobierno (adquisición de activos no financieros y transferencias de capital para financiar gastos), (iv) Transferencias al sector privado (derivadas de beneficios sociales) e (v) Intereses de la deuda pública (p. 7).

102 La doctrina que aborda y examina la importancia de la disciplina fiscal y de las reglas fiscales, hace constante alusión a sus efectos beneficiosos para la estabilidad macroeconómica de un Estado. Téngase en cuenta que, según Martínez (2013): “un entorno de mayor estabilidad macroeconómica proporciona las condiciones necesarias para lograr

problemas de desorden en las cuentas fiscales y los déficits financieros, pueden ser poco visibles y perdurar por años, hasta que se hacen muy notorios o inmanejables y suceden repentinas crisis financieras, todo ello en contextos institucionales donde tampoco lo anterior da lugar a la aplicación de sanciones a los Gobiernos. (Grünwald 2018, p. 9)

Así, con el propósito de asegurar y fiscalizar la observancia de las reglas fiscales previstas tanto en la Constitución como en disposiciones jurídicas de rango legal e, incluso, de contribuir a su adecuada implementación dentro del contexto de ejecución de políticas fiscales y públicas, se ha propuesto, desde el punto de vista institucional y con vocación de control, el establecimiento, organización y fortalecimiento de los llamados Consejos de Asesoría Fiscal o Consejos Fiscales Independientes (los cuales, en adelante denominaremos indistintamente como CF).

De esa manera, se reconoce que no solo es necesario el establecimiento de un marco normativo constituido por reglas fiscales que pudieran establecerse a nivel constitucional (como sucede en Venezuela)¹⁰³ o a nivel legal (como es el caso de Chile),¹⁰⁴ sino que también se requiere de un conjunto de instituciones que “velen por su cumplimiento”. (Grünwald 2018, p. 9). Es decir, se predica una dimensión institucional asociada a la existencia de reglas fiscales y que desempeñen un rol activo en su fiscalización o monitoreo, cuya importancia resulta ser de tal entidad que, según explica Martínez (2013), la Comisión Europea ha considerado que una de las mejores prácticas relativas a los marcos fiscales, es precisamente la existencia y adecuada regulación de CF transparentes e independientes que permitan garantizar políticas fiscales saneadas y sostenibles.

la confianza de los inversores internacionales y para que las empresas apuesten por la creación de valor y consigan financiación” (p. 142).

103 Artículos 312, 321, 86, y 167 (numeral 4) de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial n° 5.453 Extraordinario, de fecha 24 de marzo de 2000.

104 A través de la Ley n° 20.128, sobre Responsabilidad Fiscal, promulgada en fecha 22 de septiembre de 2006, la República de Chile adoptó —a nivel legal— una regla fiscal cuyo objeto es lograr lo que se denomina el “Balance Estructural”, con fines de mejoramiento de la gestión financiera y presupuestaria del Estado. Sin perjuicio del avance que ello representa, el Centro de Estudios para la Libertad y Desarrollo (2018) ha destacado que, de 31 economías emergentes, 5 países cuentan con una sola regla fiscal y Chile es uno de ellos (p. 2). Igualmente, señalan que en las economías emergentes, a diferencia de lo que parece suceder en Chile, es más común la combinación de reglas fiscales de gasto y de deuda pública (p. 2).

Además, se advierte que, progresivamente, se ha configurado un creciente interés por fortalecer esa institucionalidad asociada a la existencia y eficacia de las reglas fiscales, representada por el establecimiento y adecuado desempeño de CF independientes o autónomos, particularmente con posterioridad a la crisis financiera mundial que tuvo lugar en los años 2007-2008. Con relación a este particular, en un Informe del Fondo Monetario Internacional, se ha destacado que:

The deep fiscal scars left by the Global Financial Crisis of 2007-08 shook confidence in public debt sustainability. Faced with mixed records about the effectiveness of numerical fiscal rules, many governments established IFCs to further strengthen the institutional framework shaping fiscal policy and boost the credibility of their commitment to meet their obligations in full. (Beetsma, Debrum, Fang, Kim y otros 2018, p. 4)

En virtud de lo anterior, y siguiendo lo señalado por González y Riquelme (2019), se puede afirmar que los CF han surgido y se han desarrollado como:

Una solución al dilema de ejercer un control externo e independiente sobre la ejecución de la política fiscal, para reducir los riesgos de una conducción irresponsable, pero sin afectar la necesaria libertad que deben tener los Gobiernos para implementar el programa por el cual fueron electos.

Ahora bien, precisada su importancia y conveniencia institucional, debemos señalar que en Venezuela, no existe consagración constitucional de la referida institución, ni se tiene experiencia en su establecimiento o funcionamiento, con la excepción de la Oficina de asesoría Económica y Financiera del Congreso Nacional (OAEF), la cual para la época supuso un gran avance institucional, sin embargo la misma no tenía la suficiente fortaleza tanto desde el punto de vista jurídico como político para soportar las presiones e intereses en disputa. Esta situación ha de ser prevista en el caso de un Consejo Fiscal Independiente para el caso venezolano, a fin de tomar las medidas preventivas necesarias para sostener su posible adopción a través de disposiciones de rango constitucional o, incluso, de rango legal.

Una muestra de lo último, ha tenido lugar en el caso de la República de Chile durante el año 2019, donde a pesar de que la Constitución Política de 1980 no previó ni reguló la figura del CF, ello no ha sido impedimento para que el Congreso Nacional, a través de la Ley 21.148, promulgada en fecha 11 de febrero de 2019, creara un Consejo Fiscal Autónomo, de carácter técnico y consultivo, con el objeto de contribuir al manejo responsable de la política fiscal por parte del Gobierno Central.

A continuación, abordaremos la noción, estructura y características de los CF como mecanismo institucional para contribuir al fortalecimiento y eficacia del marco normativo inherente a las reglas fiscales, así como para coadyuvar a un adecuado y responsable manejo de la política fiscal y presupuestaria del Estado.

4.2.1. Noción y naturaleza jurídica

Con relación a la noción de los CF, debemos señalar que existen varias y diferentes perspectivas sobre su conceptualización, influenciadas por distintos aspectos que guardan relación con los diseños jurídicos e institucionales de los Estados donde se adoptan, o que dependen de sus diferentes grados de independencia o autonomía respecto del Gobierno e, incluso, del contenido o alcance de las funciones o tareas que se le atribuyen como mandato.

Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional define a los CF como:

Instituciones públicas independientes cuyo propósito es fortalecer el compromiso por la sostenibilidad de las finanzas públicas por medio de diversas funciones, incluyendo la evaluación pública de los planes fiscales y su desempeño, así como la evaluación o provisión de proyecciones macroeconómicas y presupuestarias (González, 2016).

A su vez, Debrun define a los Consejos Fiscales como:

Una agencia permanente con mandato legal o con autorización del ejecutivo para evaluar públicamente, e independientemente de intereses partidistas, la política fiscal del Gobierno, sus planes y resultados macro-fiscales en relación con los objetivos de sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica de corto y mediano plazo y otras metas oficiales establecidas (Debrun, X., et al., 2013).

La finalidad fundamental de los Consejos Fiscales es contribuir al cumplimiento efectivo y transparente de las políticas fiscales, es un órgano que debería encargarse de la supervisión de los proyectos y programas presupuestarios y fiscales presentados por el Gobierno Central.

El mismo Debrun en su base de datos del 2014, señaló:

Que existen 29 consejos fiscales en el mundo, 16 de los cuales fueron creados después de 2008. Los consejos fiscales son una institución nueva en Latinoamérica. En la base de datos de Debrun y Kinda se incluye únicamente el consejo de México, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) creado en 1998. Sin embargo, más recientemente, se han creado dos nuevos: el Consejo Fiscal Asesor (CFA) en Chile y el Consejo Fiscal (CF) de Perú (Debrun, y Kinda, 2014).

Otro modelo de definición parte de lo explicado por Martínez (2013) el cual ha sostenido que los CF son órganos públicos que:

Se encargan de las tareas técnicas relacionadas con el proceso de toma de decisiones de las políticas fiscales, tanto para las previsiones del presupuesto y cálculo de los costes, como para la evaluación o seguimiento de la evaluación presupuestaria y/o de las reglas fiscales, así como para el análisis a largo plazo de la sostenibilidad de las finanzas públicas (evaluaciones *ex ante*, *in itinere*, y *ex post*).

Aquí corresponde destacar que Martínez (2013) ofrece su noción de CF desde España y en el contexto de la regulación jurídica existente en la Unión Europea, donde la Directiva n° 2011/85/UE del Consejo de Europa, destaca la importancia del cumplimiento efectivo y oportuno de las reglas fiscales (reglas presupuestarias numéricas),¹⁰⁵ basado en un análisis fiable e independiente realizados por órganos independientes u órganos dotados de autonomía funcional respecto de las autoridades presupuestarias de los Estados miembros.¹⁰⁶

Esa ha sido la razón por la cual, el Parlamento de España, a través de una legislación con rango y fuerza de Ley Orgánica (cuya estabilidad viene dada por exigir quórumos calificados para su aprobación, modificación o derogación), estableció la denominada “Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal” (en adelante AIRF), como ente de derecho público dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que ejerce sus funciones con autonomía e independencia funcional respecto de las administraciones públicas.¹⁰⁷

En ese orden de ideas, el hecho de que la referida Ley Orgánica n° 06/2013 de España haya dispuesto la autonomía e independencia funcional de la AIRF, implica dos consecuencias jurídicas con dimensiones institucionales que es oportuno destacar y que también han sido reglamentadas en la propia Ley:

105 Según se desprende del análisis de Grünwald (2018) respecto de las reglas fiscales, las denominadas “reglas numéricas” son aquellas que ponen topes a la deuda pública o limitan el gasto público (p. 18). En todo caso, la recomendación que ofrece respecto de Chile, es que exista una combinación de las diferentes reglas fiscales, incluidas las llamadas “reglas numéricas”, acompañadas de algún mecanismo para asegurar su *enforcement* (p. 18).

106 Directiva n° 2011/85/UE del Consejo de Europa, de fecha 08 de noviembre de 2011. Artículo 6.

107 Ley Orgánica n° 06/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

(i) la primera de ellas es que, según lo previsto en su artículo 7, la AIRF goza de independencia orgánica y funcional para el desarrollo de su actividad y cumplimiento de sus fines, de manera tal que, en el ejercicio de sus funciones, no podrá solicitar ni aceptar instrucciones de ninguna entidad pública o privada. Además, se destaca que, si bien la AIRF se encuentra adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, ello lo es para efectos puramente organizativos y presupuestarios, sin que ello, “*en ningún caso*” afecte su autonomía e independencia funcional.

(ii) la segunda consecuencia a nivel institucional, es que la AIRF, a tenor de lo previsto en el artículo 12 de la referida Ley, dispone de autonomía financiera, es decir, se le reconoce un patrimonio propio y separado de la Administración General del Estado, dirigido a asegurar la posibilidad disponer (por su propio Presidente) de los recursos económicos y humanos suficientes para el adecuado y pleno cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de la razonable rendición de cuentas que también le corresponde dar por Ley (artículo 12, numeral 5).

Por su parte, Vega, Chamorro y Acevedo (2017), en su informe preparado desde la Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile, destacan que, en criterio de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), ofrecer una definición de las instituciones fiscales independientes resulta complejo porque ello depende de las realidades de los países donde se insertan o se establecen. Sin embargo, destacan que son instituciones públicas e independientes que comparten: “el objetivo de actuar para mejorar la disciplina fiscal y promover una mayor transparencia presupuestaria y rendición de cuentas”. (Vega, Chamorro y Acevedo. 2017, p. 9).

De esa manera, al actuar sobre los referidos ámbitos de relevancia fiscal y/o presupuestaria, los CF se erigen “como un contrapeso o control externo e independiente sobre la ejecución de la política fiscal que conducen los Gobiernos”. (González y Riquelme 2019, p. 145).

4.2.2. El caso de Colombia

Por su parte, en Colombia, existe la Ley 1473 del 2011, la cual establece una regla fiscal y otras disposiciones, la finalidad de esta era la creación de normas que ayudarán a la sostenibilidad financiera y macroeconómica del país. En este caso, Colombia cuenta con el Consejo Superior de Política Fiscal y con el Comité Consultivo para la Regla Fiscal.

El primero es un organismo adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de dirigir la política fiscal y coordinar el Sistema

Presupuestal. Está integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público quien lo preside, el director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el consejero económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los Viceministros de Hacienda, los directores de la Dirección General del Tesoro Nacional y Crédito Público y de impuestos y Aduanas (CONFIS, 2019). Este tiene un reglamento interno el cual fue dictado en enero de 2016, el cual será aplicado hasta el 2020.

El segundo, es un comité independiente, señalado en el artículo 14 de la ley antes mencionada, específicamente el mismo establece:

El Gobierno Nacional consultará un Comité de carácter técnico independiente que se pronunciará sobre los siguientes temas: a) La metodología y definición de parámetros básicos requeridos para la operación de la regla fiscal; b) Las propuestas que formule el Gobierno sobre cambios metodológicos para la definición de la regla fiscal; c) El informe de cumplimiento de la regla fiscal que el Gobierno debe presentar ante las Comisiones Económicas del Congreso de la República, de conformidad con el artículo 12 de la presente ley; d) La suspensión de la regla fiscal de que trata el artículo 11 de la presente ley. El Comité estará conformado por representantes de los decanos de las facultades de Economía de diferentes universidades del país, por miembros de centros de investigación, por expertos y consultores de reconocida trayectoria e idoneidad y por los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República. En ningún caso los pronunciamientos del Comité Consultivo para la Regla Fiscal serán vinculantes. El Gobierno Nacional reglamentará la forma de selección de los miembros del Comité, así como el funcionamiento de este. Parágrafo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicará la metodología, las estimaciones, los detalles técnicos del diseño de la regla fiscal, los cuales deben ser consistentes con las metas, límites y características establecidas en la presente ley, así como las cuentas fiscales del Gobierno Nacional Central en los términos del artículo 2° de la presente ley. Los cambios a la metodología deben hacerse públicos, junto con su justificación técnica.

En este caso, si bien es evidente la autonomía en su conformación, las opiniones de este no son vinculantes. A través del Decreto 1790 de 2012 se dicta el reglamento de la ley 1473, al respecto es importante señalar la profesionalización o competencia técnica de sus miembros, debido a que, existen unos requisitos para la selección de sus miembros, el artículo 2 del Reglamento establece:

Los decanos de las facultades de economía serán designados por el Ministro de Hacienda y Crédito Público de conformidad con el análisis de los resultados de la prueba Saber Pro o de los rankings existentes a nivel internacional,

vigentes al momento de la designación. 2. Los consultores de reconocida trayectoria e idoneidad, serán designados por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, a partir de la lista que elabore la Secretaría Técnica del Comité con base en criterios de experiencia y publicaciones. 3. Los investigadores provenientes de reconocidos centros de investigación serán designados por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, a partir de la lista de instituciones que para el efecto elabore la Secretaría Técnica del Comité. 4. Los presidentes de las Comisiones Económicas del Congreso de la República serán designados por el Presidente del Congreso.

Siendo evidente el carácter técnico y asesor que deben tener para formar parte de este Comité Consultivo, con lo cual otorga un mayor grado de certeza en las decisiones que se tomen.

Por ejemplo, en marzo del 2019, el Comité recomendó y aceptó la petición del Gobierno de tomar en cuenta la creciente migración venezolana, afectando así a la economía colombiana y por ello flexibilizó el déficit fiscal, recordemos que las RF son vistas en Colombia como una camisa de fuerza para limitar el gasto y que este no sea mayor a los ingresos en cierto porcentaje. De hecho, la Ley 1473 del 2011, en su artículo 5, define a la RF de la siguiente manera:

El gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido. El déficit estructural del Gobierno Nacional Central no será mayor a 1% del PIB a partir del año 2022. Parágrafo transitorio. El Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1,9% del PIB o menos en 2018 y de 1,0% del PIB o menos en 2022.

Es virtud de esta definición que el Comité Técnico acordó la flexibilización del déficit fiscal, el cual para el año 2022 definieron que sería de 1,4%, distinto a lo señalado en la Ley de Regla Fiscal, esto es posible debido a que, el mismo marco normativo tiene una cláusula de escape o de excepción, para así no comprometer la estabilidad macroeconómica del país.

4.2.3. El caso de España

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Orgánica nº 06/2013, se establece como fines de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRF), el “garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución Española, mediante la evaluación

continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas”.

Con ese propósito, el artículo 4 de la Ley Orgánica nº 06/2013, establece que la AIRF ejercerá sus funciones a través de “informes, opiniones y estudios, en los términos dispuestos en esta Ley”. Con relación a este particular es de interés destacar lo siguiente:

- (a) Los informes son evacuados por la AIRF y tienen una Administración Pública o destinatario determinado, los cuales pueden apartarse de las recomendaciones en él contenidas, caso en el cual, deberán motivar tal decisión e incorporar dicho informe en el correspondiente expediente administrativo.¹⁰⁸
- (b) Las opiniones se formulan a instancia de la propia AIRF, pueden versar sobre el seguimiento de la ejecución presupuestaria y el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria (ya sea respecto de la deuda pública o respecto de la regla de gasto), así como sobre lo referido a la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo o sobre cualquier otro asunto cuando así lo disponga la ley.¹⁰⁹
- (c) Los estudios pueden ser requeridos por diversas autoridades a la AIRF y a través de ellos, cumple la importante función de consultoría técnica en beneficio del Gobierno de la Nación, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales.¹¹⁰ La importancia de estos estudios técnicos es, en parte, la razón por la cual en el Preámbulo (o exposición de motivos) de la mencionada Ley, se ha destacado que la AIRF debe “contar con los medios materiales y humanos necesarios, contando con profesionales cualificados y acreditados de la experiencia necesaria para realizar las especiales tareas encomendadas”.

Precisado lo expuesto, es importante destacar que si bien las administraciones o entidades destinatarias de los referidos informes u opiniones, pueden apartarse de las recomendaciones o criterios contenidas en dichos documentos (de manera motivada en el caso de los informes y sin necesidad de motivación

108 Ley Orgánica nº 06/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Artículo 5.

109 Ley Orgánica nº 06/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Artículos 5 y 23.

110 Ley Orgánica nº 06/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Artículo 5.

en el caso de las opiniones),¹¹¹ resulta que la AIRF, según las circunstancias, podría solicitar la activación de medidas preventivas, correctivas y coercitivas previstas en el Capítulo IV de la Ley Orgánica n° 2/2013, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, todo lo cual, busca reforzar la observancia de las recomendaciones y criterios técnicos formulados en el ejercicio de sus funciones de fiscalización y asesoría.

4.2.4. El caso de Chile

El origen del Consejo Fiscal se produce a raíz de una propuesta realizada por el Comité Asesor convocado por el Ministerio de Hacienda, dicho comité tenía como principal función proponer una estrategia para mejorar la política fiscal en Chile, específicamente la Regla Fiscal del año 2001, con lo cual dicho comité recomendó la creación del Consejo Fiscal, el cual para ese momento tendría únicamente facultades de revisión y asesoraría sobre la ejecución de la Regla Fiscal que fue aprobada para ese momento.

Al respecto el Comité en su informe final señala las siguientes funciones del Consejo Fiscal Independiente:

1. Evaluar la metodología de la regla fiscal. Esta función contemplaba que el Consejo Fiscal pudiese proponer modificaciones por iniciativa propia; hacerlas a petición del Ejecutivo o evaluar los cambios adoptados por este a la regla fiscal o a su metodología. En cualquier caso, el Consejo debería realizar informes públicos con sus evaluaciones y recomendaciones. 2. Proveer con carácter vinculante los supuestos y las proyecciones para las variables de ajuste cíclico requeridas para la estimación del BCA.¹¹²

Esta función consideraba que los expertos de los comités consultivos del PIB tendencial y del precio del cobre deberían reportar sus estimaciones al Consejo Fiscal el que sería el encargado de citarlos y de aprobar los supuestos y proyecciones usadas por los expertos. 3. Evaluar la política fiscal, la aplicación de la regla fiscal y la sostenibilidad de mediano y largo plazo de la política fiscal. 4. Emitir un informe crítico sobre los eventuales cambios de principios y metodologías contables utilizados en la elaboración del presupuesto. 5. Evaluar la pertinencia de la invocación de cláusulas de escape y la estrategia de convergencia a la meta del BCA. 6. Emitir una opinión sobre el informe de pasivos contingentes y el impacto de dichas estimaciones sobre la meta de política.¹¹³

111 Ley Orgánica n° 06/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Artículo 5, numeral 1 y 2.

112 Ídem. Entiéndase BCA como el Balance Cíclicamente Ajustado.

113 Ídem.

Con lo cual, a raíz de esto se promulga el 28 de junio del 2013, el Decreto nº 545 del Ministerio de Hacienda, en el mismo se crea el Consejo Fiscal Asesor, este decreto tuvo ciertas críticas, la primera es que la creación del Consejo Fiscal se hizo mediante un Decreto, adicionalmente sus miembros no fueron ratificados por el Congreso Nacional Chileno, sino que los nombró el Ministro de Hacienda.

Ahora bien, en dicho informe, autores como Vega, Chamorro y Acevedo (2017, p. 13) resaltan como uno de los rasgos fundamentales de la naturaleza jurídica de los CF, lo que ellos denominan el “grado de independencia de un Consejo Fiscal”. Sobre el particular, destacan que el Fondo Monetario Internacional (FMI), ha planteado tres modelos institucionales para su adopción: (i) CF que constituyen instituciones independientes, que carecen de vínculos operativos con otras ramas de Gobierno, excepto para los nombramientos de personal y rendición de cuentas; (ii) CF como instituciones incorporadas en la estructura del Poder Legislativo, pero con mandatos claros en cuantos a sus funciones y garantías de independencia, y (iii) CF como instituciones asociadas con otras instituciones independientes, como lo pudieran ser a Bancos Centrales o Agencias de Estadísticas Independientes. (Vega, Chamorro y Acevedo 2017, p. 13).

En virtud de lo anterior, se puede afirmar que uno de los rasgos o atributos inherentes a la naturaleza jurídica de los CF, es su autonomía o independencia, no solo en el ámbito funcional (operativo) sino también en el ámbito financiero (patrimonial). Es la combinación de esos elementos, acompañados de otras garantías legales (como por ejemplo exigencia de destacada trayectoria profesional o técnica para la designación de sus miembros o causales legales acotadas para su remoción), la que puede contribuir, en conjunto, a asegurar una efectiva autonomía o independencia en su desempeño.

De allí la insistencia de la doctrina de que deben existir “garantías legales y operacionales que le permitan asegurar una plena autonomía por parte del Gobierno” (Vega, Chamorro y Acevedo 2017, p. 14), pero también, agregamos nosotros, respecto de las influencias partidistas en la toma de sus decisiones, o en la emisión de sus dictámenes y proyecciones económicas, presupuestarias o financieras. En este orden de ideas, la doctrina ha destacado que, con el propósito de asegurar o reforzar la autonomía de los CF como instituciones fiscalizadoras respecto de los centros del poder político o de los llamados grupos de interés, es necesario dotarlos de mandatos de largo plazo, contar con autonomía operacional y disponer de un staff de personal (técnico) independiente (Grünwald, 2018).

En el caso de Chile y según explican González y Riquelme (2019), durante la discusión del proyecto de ley referido al Consejo Fiscal Autónomo de Chile, se previó originalmente que el mismo tuviese la naturaleza de un organismo consultivo dependiente del Ministerio de Hacienda. La atribución de ese carácter consultivo obedece, según los referidos autores, al hecho de que la conducción de la administración financiera y presupuestaria del Estado de Chile corresponde al Presidente de la República y se considera indelegable, ello con fundamento en lo establecido en la Ley Orgánica Constitucional n° 18.575, de fecha 13 de diciembre de 2000, sobre Bases Generales de la Administración del Estado.

No obstante lo anterior, señalan que el hecho de que el CF dependiera del Ministerio de Hacienda, hacía surgir dudas razonables sobre su autonomía y eventuales injerencias en sus funciones de parte del Presidente de la República, razón por la cual, durante la tramitación del proceso legislativo, el propio Ejecutivo dispuso esas dudas reformando el proyecto de ley para que el CF tuviera personalidad jurídica y patrimonio propio a fin de reforzar su debida autonomía. (González y Riquelme. 2019)

Así, en su aprobación final, el artículo 1 de la Ley n° 21.148 que crea el Consejo Fiscal Autónomo de Chile, lo estableció como un “organismo autónomo, de carácter técnico y consultivo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda y se regirá por la presente ley y demás normativa que se dicte al efecto”.

Adicionalmente, y no obstante la referida autonomía que le reconoció el Congreso Nacional de Chile a nivel legal, se le concibió como un organismo responsable y transparente que debe rendir cuentas respecto del mandato que ha recibido, de allí que se le sometiera a la fiscalización o vigilancia de la Contraloría General de la República.¹¹⁴

En el caso de Chile, tal como han advertido González y Riquelme (2019), el país siguió las recomendaciones de la OCDE y del FMI en el sentido de “avanzar hacia un consejo fiscal autónomo, creado por Ley y con mayores atribuciones y responsabilidades”.

En virtud de lo anterior, a través de la Ley n° 21.148, de fecha 11 de febrero de 2019, se estableció que, con el objeto de contribuir con el responsable

114 Ley n° 21.148, de fecha 11 de febrero de 2019, que crea el Consejo Fiscal Autónomo de Chile. Artículo 1.

manejo de la política fiscal del Gobierno Central, se le asignan al CF las siguientes funciones y atribuciones:

- a) Evaluar y monitorear el cálculo del ajuste cíclico de los ingresos efectivos efectuado por la Dirección de Presupuestos, según la metodología, procedimientos y demás normas establecidas por el Ministerio de Hacienda.
- b) Participar como observador en los procedimientos establecidos para recabar la opinión de expertos independientes sobre los factores que determinen el nivel de tendencia de los ingresos y gastos del Gobierno Central, y revisar dichos cálculos y manifestar su opinión sobre los mismos.
- c) Formular observaciones y proponer al Ministerio de Hacienda cambios metodológicos y procedimentales para el cálculo del Balance Estructural.
- d) Manifestar su opinión sobre eventuales desviaciones del cumplimiento de las metas de Balance Estructural y proponer medidas de mitigación.
- e) Evaluar la sostenibilidad de mediano y largo plazo de las finanzas públicas y difundir los resultados de sus evaluaciones.
- f) Asesorar al Ministerio de Hacienda en las materias fiscales que este le encomiende de manera expresa y que tengan relación con su objeto.
- g) Realizar informes en relación con los estudios, análisis y otros temas que le competan de acuerdo con esta ley.
- h) Contratar los estudios y asesorías que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.
- i) Proponer al Ministro de Hacienda, una vez al año, los nombres de los integrantes de los comités consultivos del precio de referencia del cobre y del Producto Interno Bruto tendencial que ocuparán los cupos que por alguna razón hayan quedado vacantes.

Adicionalmente, un aspecto a destacar de la regulación de las funciones del CF chileno, es la obligación de enviar a la respectiva Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados y de la Cámara del Senado, los informes que prepare en relación con los estudios, análisis y otros temas que le competan de acuerdo con la Ley 21.148, para lo cual, se le concede un lapso de 5 días hábiles contados desde su elaboración.¹¹⁵

115 Ley nº 21.148, de fecha 11 de febrero de 2019, que crea el Consejo Fiscal Autónomo de Chile. Artículo 2, literal “g”

Según se desprende de la investigación González y Riquelme (2019), este aspecto daría cuenta de la importancia que la regulación legal atribuyó a una comunicación activa del CF no solo con relación al Ministerio de Hacienda, sino también con respecto al Congreso Nacional, donde adicionalmente deberá presentar y exponer un informe sobre el ejercicio de sus funciones en los meses de abril y de septiembre de cada año, y donde deberá atender las consultas de dicha instancia legislativa.¹¹⁶

De esa manera, al actuar sobre los referidos ámbitos de relevancia fiscal y/o presupuestaria, los CF se erigen “como un contrapeso o control externo e independiente sobre la ejecución de la política fiscal que conducen los Gobiernos” (González y Riquelme, 2019, p. 145).

En otras palabras, el CF representa y permite un control externo sobre la política fiscal, ya que, como hemos mencionado anteriormente, nada hacemos con la elaboración de un regla fiscal perfecta si no tenemos los organismos que se encarguen de hacerla efectiva y uno de ellos es sin duda el Consejo Fiscal.

4.2.5. Función institucional

Con relación al objeto o funciones institucionales que deben desempeñar los CF, ello dependerá igualmente del diseño constitucional (orgánico) del Estado en el que se establece, de las particularidades propias del sistema de pesos y contrapesos que supone la distribución de las diversas funciones del Estado, y hasta de las distintas realidades en materia de disciplina fiscal o en las prácticas de su conducción financiera-presupuestaria.

Por otra parte y dentro de ese orden de ideas, se puede afirmar que el mayor o menor protagonismo institucional que pretenda atribuirse a los CF, dependerá de si se le reconocen funciones limitadas a la fiscalización o control del cumplimiento de las reglas fiscales, o si comprenderá también asesoría técnica para la formulación, revisión y/o evaluación de las políticas fiscales a cargo del Ejecutivo Nacional o del Ministerio de Hacienda, particularmente cuando incurren en desviaciones respecto de las políticas óptimas que deben seguir.

Ahora bien, en algunos casos, el ámbito o abanico de las funciones de los CF se pretende más amplio, con propuestas de participación en los debates públicos, un rol activo en el análisis de la sostenibilidad fiscal a largo plazo y

116 Ley n° 21.148, de fecha 11 de febrero de 2019, que crea el Consejo Fiscal Autónomo de Chile. Artículo 2, literal “i”.

desempeño orientado a la identificación de escenarios de riesgo (Grünwald, 2018, p. 18).

Efectuada la advertencia anterior, podemos señalar que, a partir de algunos informes o documentos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial,¹¹⁷ Vega, Chamorro y Acevedo (2017) han identificado lo que serían las principales o funciones más importantes que realizan los CF a nivel global, mencionando las siguientes:

- i. Análisis independiente, revisión y monitoreo de políticas, planes y desempeño fiscal del Gobierno.
- ii. Calcular los costos de las propuestas de presupuesto y de medidas de política.
- iii. Monitorear la implementación de las reglas fiscales.
- iv. Desarrollar o revisar proyecciones macroeconómicas y/o presupuestarias.
- v. Asesorar a las autoridades sobre las opciones de política fiscal.
- vi. Evaluar la sostenibilidad fiscal de largo plazo de las finanzas públicas.

Por su parte, según se desprende de la investigación de Martínez (2013), la configuración de un Consejo Fiscal Independiente, exigiría (además de las variables relacionadas con la regulación de una adecuada base institucional y su financiamiento) la atribución de funciones que comprendan los siguientes aspectos:

- i. Análisis objetivo de las políticas fiscales, lo que guarda relación con el análisis del presupuesto, el monitoreo de la ejecución presupuestaria, así como de la correlación entre el presupuesto y los resultados presupuestarios con las normas o reglas fiscales.
- ii. Proveer de previsiones (proyecciones a medio y largo plazo) de supuestos macroeconómicos y presupuestarios.
- iii. Preparación de informes (evaluaciones y recomendaciones) referidos a normativas sobre políticas fiscales.
- iv. Preparación de informes y/o recomendaciones sobre políticas fiscales o de políticas alternativas.

117 Se refieren a las siguientes fuentes: (1) Debrum, Xavier; Kinda, Tidiane; Curristine, Teresa y otros (2013): The functions and impacts of Fiscal Councils. *International Monetary Fund* (FMI). July 16, 2013 // (2) BLANCO, Fernando (2017): La experiencia de los Consejos Fiscales en Latinoamérica. Ponencia con motivo de la Conferencia Internacional del Consejo Fiscal de 2017. Fondo Monetario Internacional, Lima, Perú.

- v. Declaraciones normativas sobre aplicación de planes y reglas fiscales.
- vi. Proveer de alertas sobre desviaciones en el cumplimiento de los planes fiscales.

4.2.6. Estructura y miembros

En líneas generales, cuando se aborda la temática referida a la estructura y miembros de los CF, se tiende a hacer referencia a su organización interna y reparto de tareas, a la designación, rotación y/o remoción de sus miembros, así como a la acreditación o exigencia de cualidades profesionales o técnicas de su *staff* para el debido ejercicio de sus funciones.

En todo caso, es importante destacar que la configuración de un CF en los aspectos mencionados, presenta innumerables modelos o variantes en atención a las necesidades o realidades de los Estados, sin que pueda afirmarse que exista un patrón único o de referencia ideal, siendo lo relevante el hecho de que su organización o características puedan contribuir al ejercicio adecuado de sus funciones y estas puedan ser desempeñadas, en la mayor medida posible, con independencia o autonomía operativa y financiera respecto de las autoridades del Gobierno, partidos políticos o grupos de presión que hacen vida en el Estado.

En ese orden de ideas, en el estudio que realiza Martínez (2013), se destacan algunas de las estructuras de los CF que corresponden a países relevantes de la Unión Europea. Así, por ejemplo, señala que, en el caso de Holanda, la llamada Oficina Holandesa de Análisis de Políticas Económicas, tiene una estructura organizativa compuesta de una Dirección General, de la cual dependen Departamentos de: (i) Secretaría Ejecutiva y Comunicaciones, (ii) Recursos Humanos, (iii) Asuntos Internos y (iv) Tecnologías de la Información y apoyo a la investigación. Por su parte, Martínez (2013) dice que, respecto de Suecia, el denominado Consejo Sueco de Política Fiscal, está compuesto por un Presidente, un Vicepresidente y 4 miembros adicionales (académicos universitarios y/o altos dirigentes de organismos públicos), quienes a su vez se encuentran apoyados por una Secretaría General (compuesta de 5 empleados). Por su parte, destaca que, en el caso de Alemania, existe el llamado Consejo de Expertos Económicos, compuesto por 5 miembros que deben poseer conocimientos especializados en economía y política económica, no pueden formar parte del Gobierno, son designados por el Presidente de Alemania a propuesta del Gobierno Federal y duran 5 años en el ejercicio de sus funciones. Adicionalmente sigue Martínez (2013), el Consejo de Expertos Económicos de Alemania, dispone de un *staff* científico (de 11 miembros) y

de una Oficina de Enlace con la Oficina Federal de Estadística (compuesta de 9 miembros).

En España, la AIRF dispone de un Presidente que debe ser un profesional con experiencia mínima de 10 años en materias de análisis financiero, económico y presupuestario del sector público, el cual es designado por el Consejo de Ministros después de que los candidatos son evaluados por una Comisión del Congreso de los Diputados, para avalar la suficiencia de su experiencia.¹¹⁸ Adicionalmente, según dispone el artículo 27 de la Ley Orgánica nº 06/2013, el Presidente es asesorado por un Comité Directivo, compuesto por Directores de División, que también son designados por el Consejo de Ministros a propuesta del Presidente de la AIRF.¹¹⁹

En el caso de la República de Chile, según dispone el artículo 3 de la Ley 21.148, se establece que el CF está compuesto por 5 miembros, denominados “consejeros”, que deben ser expertos de reconocido prestigio profesional o académico en materias fiscales y presupuestarias, que deberán ser designados por el Presidente de la República y previo acuerdo con el Senado, adoptado con dos tercios de sus miembros en ejercicio.

Igualmente, se establece que esos consejeros durarán 5 años en el ejercicio de sus cargos, y podrán ser reelegidos por un solo período consecutivo. Por otra parte, en cuanto a su organización, se dispone que el CF tendrá un presidente del Consejo y un vicepresidente.¹²⁰ El primero es designado por el Presidente de la República de entre los miembros de dicho consejo, mientras que el segundo es elegido por los propios miembros del Consejo.

Es relevante destacar que, con el objeto de asegurar la independencia o autonomía de los miembros del Consejo Fiscal Autónomo de Chile, estos solo pueden cesar en sus funciones (además de los casos de expiración de su plazo o de renuncia), cuando se configuran las causales taxativas que se establecen en la propia Ley, referidas a:

- i. Inhabilidad o incompatibilidad sobrevenida (artículo 5 de la Ley). Por ejemplo, resultar electo en un cargo de elección popular, ejercer cargos de presidente o ejecutivo de una institución financiera, o ejercer alguno

118 Ley Orgánica nº 06/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Artículo 24.

119 Ley Orgánica nº 06/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Artículo 27.

120 Ley nº 21.148, de fecha 11 de febrero de 2019, que crea el Consejo Fiscal Autónomo de Chile. Artículo 3.

cargo público, salvo los referidos a labores académicas, de investigación, docencia o de carácter administrativo en las universidades estatales.

- ii. Faltas graves al cumplimiento de sus obligaciones (artículo 4 de la Ley). Sobre este particular, es importante destacar que la determinación de si un consejero ha incurrido en una falta grave de sus obligaciones, solo compete y corresponde al Poder Judicial de la República, a través de la Corte de Apelaciones de la ciudad de Santiago de Chile. De esta manera, la aplicación de esta causal a un consejero en concreto, requiere de una acusación que inicie la sustanciación y decisión de un proceso judicial ante una Corte imparcial e independiente, con el objeto de removerlo o hacerlo cesar en el ejercicio de sus funciones.

4.3. Cláusulas de escape

Según se ha expuesto anteriormente y siguiendo lo señalado por la doctrina, (Grünwald, 2018) se ha destacado que el adecuado diseño y desempeño de una política fiscal sana y responsable, exige la combinación de diferentes tipos de reglas fiscales, acompañadas de mecanismos institucionales para asegurar su debida fiscalización como lo son los CF, y también de mecanismos jurídicos para asegurar su *enforcement*.

En ese orden de ideas, la doctrina consultada da cuenta de que junto con la existencia de reglas fiscales referidas a la previsión de los ingresos, al tope de gastos, a los niveles de deuda pública y al balance presupuestario, destinadas —en principio— a normar el diseño y ejecución de las políticas fiscales, financieras y presupuestarias del Estado en condiciones de relativa normalidad, resulta también necesario establecer reglas que permitan cierto margen de flexibilidad en la aplicación de aquellas, particularmente cuando se presentan ciclos económicos imprevistos y abruptos que requieren una atención y respuesta del Estado diferente de la que podría esperarse en condiciones o circunstancias económicas o financieras de relativa normalidad.

Así, junto con la existencia de las reglas fiscales que hemos mencionado en materia de ingresos, gasto público, deuda pública y balance presupuestario, se han diseñado y adoptado también las denominadas “cláusulas de escape”, que se refieren a situaciones excepcionales y justificadas que permiten, cumplidas ciertas circunstancias, flexibilizar la aplicación de aquellas.

Lo expuesto obedece a que las RF pueden generar restricciones o limitaciones que son contraproducentes o inadecuadas en determinadas situaciones excepcionales. En efecto, así lo han destacado recientemente autores como Zack y Sotelsek (2018), quienes sobre el particular han sostenido lo siguiente:

Pero aun las reglas flexibles podrían generar restricciones contraproducentes en términos cíclicos en situaciones excepcionales de fuertes shocks externos. Para estos casos, existen las llamadas cláusulas de escape, que definen las condiciones que deben darse para que el funcionamiento de la regla se suspenda temporalmente y puedan sobrepasarse los límites por ella impuestos. Estas condiciones, así como aquellas que restablezcan el funcionamiento de regla en caso de suspensión temporal, deben ser definidas de antemano en forma explícita, así como de sencilla supervisión.

Así, el establecimiento de cláusulas de escape que procuren una flexibilidad de las RF exige un adecuado diseño que permita asegurar la estabilidad y operatividad de estas en diferentes grados. Sin embargo, la propia adopción de las cláusulas de escape plantea retos para el cumplimiento de las RF. Por ello, la doctrina ha sostenido (Zack y Sotelsek, 2018) que:

En definitiva, una regla lo suficientemente flexible podría sortear el eventual *trade-off* entre solvencia y estabilidad. No obstante, la menor rigidez de las restricciones plantea un gran desafío al diseño de la regla y un nuevo *trade-off*, pues introducir flexibilidad en la regla necesariamente implica hacerla menos simple y transparente, lo que a su vez dificulta su efectivo cumplimiento (*enforcement*).

Ahora bien, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la incorporación de cláusulas de escape dentro de los instrumentos normativos (sea a nivel constitucional o legal) que contendrían las reglas fiscales, no supone *per se* mayores exigencias de las que son necesarias para el establecimiento de las mismas reglas, en tanto que, las condiciones que activarían dichas cláusulas, estarían establecidas en los instrumentos normativos, formando parte integral del supuesto de hecho y de la consecuencia jurídica de la regla fiscal.

A los efectos de nuestro informe, resulta necesario esclarecer las diversas situaciones indeterminadas que puedan presentarse bajo la aplicación de las reglas fiscales, para ello vale la pena referirse a la noción de causa sobrevenida como un concepto jurídico indeterminado.

Cuando nos referimos a la causa sobrevenida, queremos resaltar la imposibilidad de cumplimiento de una obligación, contrato o en nuestro caso, una regla fiscal, motivado a supuestos de hecho que exacerban el funcionamiento cotidiano del país, en otras palabras, son aquellas situaciones que no eran previsibles y que afectan de tal manera que impiden que el cumplimiento ocurra de la manera en que se tenía previsto.

Aun cuando el presente estudio ha observado las aristas económicas y se han hecho proyecciones en cuanto al impacto o la incidencia que traería la aplicación de RF en la economía nacional o ha previsto un Fondo de Estabilización Fiscal para solventar una baja en los precios del barril de petróleo, pueden ocurrir cuestiones que impidan el cumplimiento de ciertas metas, entre otras reglas.

Es importante señalar que en estos casos de causa sobrevenida no debe existir responsabilidad de quien la alega como argumento pues no generaría los efectos legales subsiguientes; debe tratarse de situaciones generadas por factores externos que afecten de tal manera que sea imposible cumplir como se había pactado al principio.

A fines explicativos, resulta interesante mencionar el caso colombiano, como ya se ha explicado, debido a que, en marzo de 2019, el Comité Consultivo de la Regla Fiscal analizó una propuesta del Gobierno de flexibilizar la regla fiscal del país producto del aumento imprevisto del gasto público derivado del desplazamiento de venezolanos a Colombia, que según cifras ofrecidas por el economista del FMI encargado para Colombia Emilio Fernández-Corugedo, llegara a un máximo en este año 2020 de un 0,40% del PIB Gómez (2009).

La llegada de más de 1,2 millones de venezolanos a Colombia generó un aumento del gasto público que impedía cumplir con la meta indicada en la Ley 1473 de 2011 de reducir el déficit fiscal de 3,1% a 2,4% del PIB y las sucesivas reducciones estimadas, aunado a la insuficiencia de recursos estimados en la Ley de Financiamiento de más de 7 billones de pesos colombianos. Al respecto se pronunciaron el FMI y la OCDE recomendando el uso de la cláusula de escape para relajar la regla fiscal (Vega Barbosa, 2019).

En este sentido, la legislación colombiana fija una excepción para el cumplimiento de la regla fiscal justificada sobre la base de la ocurrencia de eventos extraordinarios, así lo regula el artículo 11 de la norma, el cual establece: *“En los eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país y previo concepto del CONFIS, se podrá suspender temporalmente la aplicación de la regla fiscal”*.¹²¹

Este caso es paradigmático porque demuestra que la existencia de conceptos jurídicos indeterminados, no implica la discrecionalidad en la toma de decisiones políticas, sino que se requiere un análisis, que en este caso pudiera

121 Ley 1473 del 2011. Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones

ser hecho por Consejo Fiscal Independiente, a fin de indicar si se enmarcaba esa situación como una causa sobrevenida y por ende autorizar la aplicación de la cláusula de escape.

En este sentido, se reitera como recomendación que el uso de las cláusulas de escape esté condicionada a los informes técnicos avalados por los Consejos Fiscales Independientes. Como se desprende de lo anterior, se recomienda la previsión y adopción de cláusulas de escape y, a la luz de nuestro sistema constitucional, consideramos que ello puede ser perfectamente establecido y regulado a través de disposiciones jurídicas de rango legal y preferiblemente de carácter orgánico, pues, reiteramos, la Constitución le reconoce al Poder Legislativo un importante poder de configuración normativa en materia de disciplina fiscal.

Sin embargo, el diseño y establecimiento de esas cláusulas de escape, requiere una adecuada evaluación previa donde la propia ley debe determinar detalladamente o con vocación de especificidad, las situaciones o circunstancias concretas en que el régimen ordinario de RF puede ser flexibilizado e, incluso, suspendido temporalmente mientras se instrumenta la respuesta adecuada del Estado a un ciclo económico muy adverso o ante fuertes choques externos, pero también las situaciones que justificarían la cesación de la operatividad de la cláusulas de escape.

Es por esto por lo que un aspecto clave es la determinación legal de la ocurrencia de los supuestos de hechos extraordinarios que habilitarían la aplicación del contenido de la cláusula de escape y —en consecuencia— la relajación de la regla fiscal durante un tiempo y circunstancias concretas.

Lo anterior es razonable si se considera que una indebida o excesiva flexibilización de las RF, sin encontrarse debidamente detalladas las circunstancias especiales o extraordinarias que permiten apelar a la aplicación de las cláusulas de escape o, incluso, la inexistencia de mecanismos institucionales o procedimientos de control que permitan habilitar el uso adecuado de las cláusulas de escape, se puede traducir, en términos prácticos, en la adopción de RF con eficacia muy limitada e, incluso, con importantes probabilidades de no ser aplicadas.

5. Conclusiones

Tomando en cuenta los aspectos analizados a lo largo del presente informe es posible alcanzar las siguientes conclusiones:

Sin lugar a duda, la ausencia de una política fiscal coherente y responsable, resultó en una causa determinante de la profunda crisis económica que vive el país, siendo absolutamente necesario revertir esta situación.

En este sentido, desde el punto de vista jurídico es completamente viable la incorporación de reglas fiscales al caso venezolano, siempre y cuando se conjuguen en dicho esfuerzo, el aspecto normativo centrado principalmente en la reforma de ciertos instrumentos jurídicos ya existentes; y el aspecto institucional relacionado con la creación de una organización independiente (como lo podría ser un Consejo Fiscal Independiente) dedicada al seguimiento y evaluación técnica de la política fiscal del Estado venezolano.

En relación con lo anterior, se plantea la construcción de un marco normativo multinivel capaz de ordenar de forma clara y transparente la política fiscal en Venezuela, para ello se propone emplear principalmente la figura de Ley Orgánica a fin de definir el marco de política fiscal mientras que ciertos aspectos técnicos referente a la metodología y procedimientos aplicables, pueden quedar sujetos a regulación a través de leyes ordinarias o incluso reglamentos del Poder Ejecutivo. Por todo esto, es necesario concluir que la Regla de Equilibrio presupuestario tal cual está definida en la actualidad, es sin duda insuficiente para el profundo cambio de política fiscal que se necesita aplicar en Venezuela.

En consecuencia a lo anterior, es posible concluir que la reforma normativa al régimen fiscal venezolano debe contemplar dos dimensiones, las cuales se han de trabajar en forma paralela. En primer lugar, es necesario resolver las inconsistencias en el marco legal venezolano, las cuales han sido producto del proceso continuado de desmantelamiento de la institucionalidad democrática y del Estado de Derecho; junto con esto, se propone construir un marco normativo novedoso y coherente en materia de régimen fiscal, el cual pudiera derivar en la creación de una Ley Orgánica de Responsabilidad fiscal que absorba la reforma integral de la LOAFSP en cuanto a la regulación e implementación de las reglas fiscales, con la definición normativa de las respectivas cláusulas de escape, atinentes a los subsistemas presupuestario; de crédito público; de Tesorería; de contabilidad pública; de control interno; de coordinación macroeconómica; de estabilidad de los gastos y su sostenibilidad a largo plazo; y la creación, composición, y mandato del Consejo Fiscal Independiente.

En este sentido, ha de ser la Asamblea Nacional quien en representación de toda la sociedad aborde la regulación de este tema. La posibilidad de regular este punto a través de un Decreto Ley debe ser descartada.

A nivel mundial, la doctrina examinada da cuenta de que existe un consenso generalizado que advierte la conveniencia de que, para una adecuada disciplina fiscal y gestión responsable de la actividad financiera-presupuestaria del Estado, se requiere no solo de la existencia de una combinación de distintas Reglas Fiscales (relativas a los ingresos, gastos, deuda pública o balance presupuestario), sino también de una institucionalidad robusta que, con independencia o autonomía operativa y financiera, pueda fiscalizar el cumplimiento de dichas reglas fiscales, alertar de las eventuales desviaciones respecto de las mismas, así como monitorear la debida ejecución del presupuesto o de los niveles de deuda pública.

En este orden de ideas, se puede afirmar que, existe un creciente interés de los Estados por el establecimiento, organización y regulación de Consejos Fiscales Independientes o Agencias Independientes de Responsabilidad Fiscal, principalmente a raíz de la crisis financiera mundial que tuvo lugar en los años 2007-2008, lo cual se encuentra respaldado en investigaciones. Por ello y dado el histórico déficit fiscal que ha padecido el Estado venezolano, con niveles elevados de gasto y deuda pública, hacen recomendable y conveniente la adopción de un Consejo Fiscal Independiente.

Igualmente, se debe destacar que no existe un patrón o modelo institucional único para el establecimiento, organización y regulación de los Consejos Fiscales Independientes o Agencias Independientes de Responsabilidad Fiscal, lo cual dependerá del diseño constitucional (orgánico) del Estado en el que se establece, de las particularidades propias del sistema de pesos y contrapesos que supone la distribución de las diversas funciones del Estado, y hasta de las distintas realidades en materia de disciplina fiscal o en las prácticas de su conducción financiera-presupuestaria.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante destacar que, incluso, en países como España o Chile en los cuales sus respectivas Constituciones no preveían el establecimiento de instituciones encargadas de fiscalizar las reglas o la disciplina fiscales, financiera y presupuestaria del Estado, han adoptado consejos fiscales independientes a través de leyes orgánicas (como es el caso de España) o a través de leyes ordinarias (como lo es el caso de Chile).

En este sentido, es posible concluir que las recomendaciones de los CFI no deberían ser vinculantes, pues, de ser así, se corre el riesgo de que suplanten o

invadan el ejercicio de competencias que tienen atribuidas otros órganos del Poder Público. Además de ser así, se convierten en un foco de la crítica política, por lo cual, su prestigio e independencia serían severamente cuestionadas por los actores políticos en disputa.

Precisado lo anterior y a pesar de que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela no ha previsto la figura del Consejo Fiscal Independiente, la existencia de disposiciones jurídicas de rango constitucional que adoptan principios y reglas fiscales, dan cuenta de la importancia que la Asamblea Nacional Constituyente atribuyó a la disciplina fiscal del Estado venezolano, razón por la cual, es posible sostener jurídicamente que la Asamblea Nacional, a través de leyes orgánicas (preferiblemente) o leyes ordinarias, pueda establecer, organizar y regular un Consejo Fiscal Independiente.

A partir de lo expuesto y por las mismas razones, también es posible considerar la posibilidad de que, a través de una enmienda constitucional, se efectuó una reforma puntual de la Constitución para prever y adoptar en su texto, tanto la conceptualización de las reglas fiscales propuestas, así como la creación de un Consejo Fiscal Independiente, delineando sus aspectos más relevantes (particularmente los necesarios para asegurar su autonomía operativa y funcional) y dar un mandato a la Asamblea Nacional para la regulación de otros aspectos pertinentes. En este sentido, se concluye que, si bien pudiera ser útil, no resulta imprescindible un cambio constitucional en este sentido, en el entendido de que el actual marco jurídico constitucional ya prevé los principios fundamentales a ser tomados en cuenta, dejando su desarrollo en manos de la ley.

Sin perjuicio de lo expuesto, es necesario advertir que la eficacia de los consejos fiscales independientes depende en gran medida de la oportuna regulación de los aspectos inherentes a su constitución, mandato y estructura, destacando en este punto, la necesidad de garantizar su independencia, autonomía operativa y financiera; la adecuada designación de sus miembros junto con el establecimiento de las causales y procedimientos de suspensión o remoción de sus miembros; las atribuciones para solicitar o requerir información técnica pertinente a las diferentes autoridades y agencias del Estado y los mecanismos para asegurar el cumplimiento tanto de ese deber de colaboración, como de las observaciones formuladas por el Consejo Fiscal Independiente, igualmente es importante prever los mecanismos de rendición de cuentas ante el Poder Legislativo o la fiscalización de sus gastos a través de la Contraloría General de la República.

Así las cosas, la efectividad de dicha institución dependerá de factores claves como la autonomía en sus decisiones, la difusión de los análisis realizados y la formación y reputación técnica de sus miembros, en este sentido, su concepción y regulación debe tomar en cuenta las experiencias positivas previas de otras instancias técnicas como fue el caso de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera del antiguo Congreso de la República.

Igualmente, se puede concluir que la incorporación de cláusulas de escape dentro de la regulación normativa de las reglas fiscales, las cuales sirvan para dar flexibilidad a los compromisos asumidos durante circunstancias económicas extraordinarias, es perfectamente viable jurídicamente a través de la previsión de los supuestos de hecho extraordinarios que habilitan una consecuencia jurídica diferente. Sin embargo, tal como ha sido advertido en el presente informe, si las cláusulas de escape no se encuentran adecuadamente diseñadas o no existen los mecanismos institucionales para fiscalizar la observancia de las reglas fiscales, puede darse el riesgo de que, a través del abuso y manipulación de las cláusulas de escape, se reste efectividad a la regla fiscal o a sus eventuales mecanismos de *enforcement*.

En definitiva, desde el punto de vista jurídico, la combinación de un marco normativo reformado, junto con una institucionalidad reforzada a través del Consejo Fiscal Independiente, permitirán darle mayor viabilidad jurídica y en consecuencia mayores probabilidades de éxito, al enorme esfuerzo que se debe llevar a cabo a fin de reconducir al Estado venezolano a la responsabilidad y la disciplina fiscal.

Bibliografía

- Aragón Reyes, M. (1986). *Sobre las nociones de supremacía y supralegalidad constitucional*. Libro homenaje al profesor Dr. Carlos Ruíz del Castillo.
- Ardanaz, M; Barreix, A; Corrales, L y Díaz de Sarralde, S. (2019). *Las reglas fiscales: tipologías, funciones y complementariedad con otras instituciones fiscales en: Reglas fiscales resilientes en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Alberto Barreix, Luis F. Corrales, (editores).
- Beetsma, Roel; Debrum, Xavier; Fang, Xiangming; Kim, Young y otros (2018): *Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance*. International Monetary Fund (IMF) - Working Paper, n° WP/18/68.
- Blanco, F (2017): *La experiencia de los Consejos Fiscales en Latinoamérica*. Ponencia con motivo de la Conferencia Internacional del Consejo Fiscal de 2017. Fondo Monetario Internacional, Lima, Perú.
- Brewer-Carías, A. (2001). *El régimen constitucional de los decretos leyes y de los actos de Gobierno*. Ponencia para el VII Congreso Venezolano de Derecho Constitucional, Asociación Venezolana de Derecho Constitucional, San Cristóbal, Venezuela
- Brewer-Carías, A. (2011) *De los contratos de Estado en Venezuela*. Revista Mexicana Statum Rei Romanae de Derecho Administrativo, n° 6, Homenaje al Dr. José Luis Meilán Gil. Monterrey: Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, Enero-Junio 2011. Pág. 208.
- Caballero Ortiz, J. (2007) *Los contratos administrativos, los contratos de interés público y los contratos de interés nacional en la Constitución de 1999*. Disponible en: <https://derechoadministrativoucv.com.ve/files/library/homenaje-01-07.pdf>
- Centro de Estudios e Investigación Libertad y Desarrollo (2018): *Regla Fiscal en Chile: Necesidad de Modificaciones*. Serie Temas Públicos, n° 1.342-1. Santiago de Chile.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2019). *Informe de la Alta Comisionada de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2019*: Disponible en: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A_HRC_41_18_SP.docx

- Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS). (2019). *Función Pública*. Colombia. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Consejo+Superior+de+Pol%C3%ADtica+Fiscal+%3COPEN_PARENTHESES%3ECONFIS%3CCLOSE_PARENTHESES%3E
- Debrun, X., T. Kinda, T. Curristine, L. Eyraud, J. Harris, and J. Seiwald. (2013) “*The Functions and Impact of Fiscal Councils*,” IMF Policy Paper, Washington DC: International Monetary Fund.
- Del Rosario, M. (2011) “*La supremacía constitucional: Naturaleza y alcances*” Revista Dikaion. Universidad la Sabana. Colombia. Disponible en: <https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1950/2506>
- Enciclopedia jurídica. (s.f.) Disponible en: <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/decretos-leyes/decretos-leyes.htm>
- García de Enterría, E. 1962. *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo*. Conferencia en el curso El Poder y el Derecho: Universidad de Barcelona. Barcelona.
- Gómez, D. (18 de julio de 2019). *La magnitud del éxodo venezolano obliga a un ajuste fiscal en Colombia*. Nota de prensa. Disponible en: <https://alnavio.com/noticia/19258/economia/la-magnitud-del-exodo-venezolano-obliga-a-un-ajuste-fiscal-en-colombia-fmi.html>
- González, H. (2016) Consejos fiscales: Experiencia Internacional y lecciones para Chile. Libertad y Desarrollo. Serie Informe económico 259. Disponible en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2017/01/SIE-259-Consejos-Fiscales-Experiencia-Internacional-y-Lecciones-para-Chile-Septiembre2016.pdf>
- González, H; Riquelme, J (2019): Institucionalización Legal del Consejo Fiscal Autónomo en Chile. Actualidad Jurídica, Revista de la Universidad del Desarrollo. Año XIX, nº 40, Santiago de Chile: pp. 129-147.
- Grau, M: (2005) Principios Generales de los Contratos Administrativos. VIII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo “Allan Randolph Brewer-Carías”: Contratos administrativos contratos del Estado. (Caracas: FUNEDA, 2005). Pág. 26.
- Grünwald, C (2018): Regla Fiscal y su Evolución. Serie Informe Económico del Centro de Estudios e Investigación Libertad y Desarrollo, nº 269. Santiago de Chile.

- Kacef, O; Jiménez, J. (compiladores). (2009). Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas. Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPA). Disponible en: <https://www.cepal.org/pses33/noticias/paginas/1/39171/2009-518-W.275-espanol.pdf>
- Martínez Álvarez, J (2013): Un consejo fiscal independiente para España. *Crónica Tributaria*. nº 148/2013. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. España. Disponible en: http://www.economistas.es/Contenido/REAF/CronicaTributaria/148/148_Martinez.pdf
- Melich Orisini, J. (1981) *La noción de contrato de interés público*. *Revista de Derecho Público*, nº 7, julio-septiembre 1981, pp. 33 y ss.
- Miquilena, L, Moreno, M; Sosa, S; Zambrano, L. (2019) Proyecto *Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública en Venezuela. Un marco legal a la medida para su política fiscal*. Actividad 1.4 Diseño de la regla fiscal óptima para Venezuela: Un ejercicio de simulación para el período 2021-2026
- Mónaco, M; Núñez, J. (2018). *Estado de Derecho*. En: *La consolidación de una transición democrática. El desafío venezolano III*. Centro de Estudios Políticos y de Gobierno. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas. Pág. 306.
- Sáez, F.; Moreno, M; Sosa, S; Zambrano L. (2019) Proyecto *Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública en Venezuela. Un marco legal a la medida para su política fiscal. Actividad 1.1. Reglas Fiscales: Estado del Arte e Inferencias para el caso venezolano*.
- Moreno, M; Sosa, S; Zambrano L. (2019) Proyecto *Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública en Venezuela. Un marco legal a la medida para su política fiscal. Actividad 1.2 Diseño de un modelo macroeconómico para evaluar el impacto de la Regla Fiscal y Actividad 1.3 Base de Datos para el modelo macroeconómico y la calibración de la Regla Fiscal*.
- Naranjo Mesa, V. (2000). “*Teoría constitucional e instituciones políticas*”, octava edición, Temis, Santa Fe de Bogotá.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018): *Estudios Económicos de la OCDE-Chile (Febrero 2018)*. Disponible en: <https://www.oecd.org/economy/surveys/Chile-2018-OECD-economic-survey-Spanish.pdf>
- Raffino, M. *Ley Orgánica*. Argentina. Edición 14 de abril (2019) Disponible en: <https://concepto.de/ley-organica/#ixzz6AXbqIOLi>

- Sánchez Falcón, E. (2016) *Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, entre los años 2000 y 2015, ruta segura hacia el despilfarro*. En Revista venezolana de Legislación y Jurisprudencia 7. Caracas. Venezuela.
- Scrofina, S. (2012) *Los datos del petróleo venezolano*, Revista: DEBATES IESA. Volumen XVII. Número 2, abril-junio 2012, pág. 20. Disponible en: <http://virtual.iesa.edu.ve/servicios/wordpress/wp-content/uploads/2013/10/02-12datospetroleo.pdf>
- Transparencia Venezuela. *40% de los créditos adicionales aprobados en 2018 no fueron publicados en Gaceta Oficial*. Nota de prensa. Disponible en: <https://transparencia.org.ve/mas-de-60-de-los-creditos-adicionales-aprobados-en-2018-no-fueron-publicados-en-gaceta-oficial/>
- Vega, C. (20 de marzo de 2019). *Por crisis de Venezuela, ¿Es momento de relajar el cinturón fiscal en Colombia?* Nota de prensa. El Espectador. Disponible en: https://www.elespectador.com/economia/por-crisis-de-venezuela-es-momento-de-relajar-el-cinturon-fiscal-en-colombia-articulo-846015_
- Vega, A; Chamorro, J y Acevedo, M (2017): *Consejos Fiscales: Revisión de la experiencia chilena en el contexto internacional*. Informe de la Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/598/articles-169357_doc_pdf.pdf
- Wolters, K (s.f.) “*Sostenibilidad de la deuda pública*”. Disponible en: http://diccionarioempresarial.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?para ms=H4sIAAAAEAMtMSbF1jTAAASmzY3NTtbLUouLM_Dx-bIwMDS0NDIwOQQGZapUt-ckhlQaptWmJOCsoAppH7KTUAAA A=WKE#I3
- World Justice Project. (2019). Índice de Estado de Derecho 2019 https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2019/08/GR-OLI-Spanish.pdf?utm_source=google&utm_medium=pdf&utm_campaign=rolindex_spa
- Zack, G.; Sotelsek, D. (2018): *Propuesta y diseño de una regla fiscal genérica*. Revista de Contaduría y Administración, n° 63 (3), México: pp. 1-21. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6453059.pdf>

Normas:

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial n° 5.453 Extraordinario, de fecha 24 de marzo de 2000.
- Constitución de la República de Chile, publicada en la Gaceta Oficial n° 5.453 Extraordinario, de fecha 24 de marzo de 2000.
- Constitución Española, publicada en el Boletín Oficial del Estado en fecha 29 de diciembre de 1978.
- Directiva 2011/85/UE del Consejo Europeo, de fecha 08 de noviembre de 2011, sobre requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados Miembros.
- Decreto n° 1790 de fecha 28 de agosto de 2012 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el cual se reglamenta el Comité Consultivo para la Regla Fiscal. Colombia.
- Decreto n° 5.796 con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Creación del Fondo de Estabilización Macroeconómica.
- Ley n° 20.128 de la República de Chile, sobre Responsabilidad Fiscal, promulgada en fecha 22 de septiembre de 2006.
- Ley n° 21.148 de la República de Chile, que crea el Consejo Fiscal Autónomo, promulgada en fecha 11 de febrero de 2019.
- Ley Orgánica Constitucional n° 18.575 de la República de Chile, de fecha 13 de diciembre de 2000, sobre Bases Generales de la Administración del Estado.
- Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, Gaceta Oficial n° 39140 del 17 de marzo del 2009.
- Ley Orgánica del Sistema para la Seguridad Social. Gaceta Oficial n° 39.912 del 30 de abril de 2012.
- Ley Orgánica n° 02/2012 del Reino de España de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Ley Orgánica n° 06/2013 del Reino de España, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Reglamento nº 1 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público. Gaceta Oficial nº 5781 del 12 de agosto del 2005.

Sentencias:

Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia de Sala Constitucional, nº 2241 de fecha 24 de septiembre del 2002.

Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, nº 814 de fecha 11 de octubre del 2016.

Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, nº 225 de fecha 29 de marzo del 2016.

Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, nº 618 de fecha 20 de julio del 2016.

Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, nº 155 y 156 de fechas 28 y 29 de marzo del 2017.